

Article

« La CEE : Les normes réelles de la politique agricole commune »

Judith T. Eversley

Études internationales, vol. 12, n° 1, 1981, p. 163-175.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/701164ar>

DOI: 10.7202/701164ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA CEE : LES NORMES RÉELLES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE*

Judith T. EVERSLEY**

ABSTRACT — *The EEC: The True Principles of the Common Agricultural Policy*

The paper attempts to describe and explain developments in European Community agricultural policy in the last decade in the light of the political considerations underlying national and supra-national behaviour. Suggestions for reforms are made, but the main emphasis is on the need for the real objectives and hopes of the Community's members to be made explicit and then reconciled.

INTRODUCTION

Notre analyse de la PAC prendra comme point de départ l'idée soutenue par R. Hopkins et D. Puchala¹ selon laquelle les marchés agricoles relèvent de « l'économie politique globale de l'alimentation », définie comme l'ensemble des principes qui gouvernent la production, la consommation et les échanges de denrées agricoles.

Malgré sa spécificité la PAC nous semble pouvoir être analysée selon cette méthode. Il convient pour cela de distinguer deux sortes de règles parmi celles qui la régissent. Les premières sont les règles explicites que pose le Traité de Rome. Les normes concernant l'activité agricole interne sont précisément définies. Aux deux objectifs prioritaires de stabilisation des marchés intérieurs et de sécurité alimentaire², s'ajoutent celles qui visent à accroître la productivité du travail agricole, à améliorer le niveau de vie des agriculteurs et à assurer des prix raisonnables aux consommateurs³. Les normes applicables aux échanges extérieurs sont plus ambiguës. Le Traité affirme du bout des lèvres son attachement au libre-échange et à la stabilisation du commerce international, mais les formules qu'il propose et le fonctionnement de la PAC sont fondamentalement protectionnistes. Ce choix, comme le note Th. Heidhues⁴, est cohérent avec la volonté de la CEE de conserver son agriculture en lui garantissant des marchés. Les normes régulant les autres aspects de l'activité communautaire ne sont pas définies ou ne sont pas contrôlables par les responsables de la PAC.

* Je remercie D.E.C. EVERSLEY pour ses conseils et ses encouragements et Alan Butt PHILIP de l'Université Bath pour certaines suggestions utiles.

** Chercheur au Centre d'Études industrielles européennes à l'Université de Bath, Grande-Bretagne.

1. R.F. HOPKINS, D.J. PUCHALA, *The Global Political Economy of Food*, University of Wisconsin Press, 1978, pp. 4-5.
2. Traité, Article 39.
3. Une bonne description des objectifs et du développement de la PAC est donnée par W.J. FELD, « The Implementation of the European CAP », *International Organisation*, Summer 1979.
4. T. HEIDHUES, *World Food: Interdependence of Farm and Trade Policies*, Trade Policy Research Centre, London 1977, p. 18.

Ces ambiguïtés et ces lacunes rendent possibles de multiples contradictions qui, de fait, son malheureusement prévalentes. Aussi, plutôt que de postuler l'incompatibilité a priori entre les divers objectifs explicites de la PAC, est-il préférable de distinguer un deuxième groupe de règles, les règles implicites que révèlent les mécanismes de gestion quotidiens de la PAC et qui déterminent les effets réels de cette politique sur l'agriculture européenne et sur le reste du monde.

Par une analyse centrée sur certaines des évolutions caractéristiques des années soixante-dix, nous voulons montrer que c'est l'interaction entre les règles implicites et les objectifs explicites assignés à la PAC qui sont à l'origine des désordres de l'agriculture européenne et des critiques que les comportements commerciaux de la CEE dans cette conjoncture troublée ont suscitées.

I — LE FONCTIONNEMENT DE LA PAC

La PAC, on le sait, a substitué aux anciens mécanismes nationaux de contrôles quantitatifs à l'importation un système unique et flexible qui, pour garantir des prix minimums à la production (prix d'intervention) associe droits variables à l'importation (prélèvements) et aides à l'exportation (restitutions).

Fixés et maintenus pour des raisons historiques à des cours élevés par rapport aux cours mondiaux, les prix communs ont permis la mobilisation des réserves latentes de production. Des surproductions sont apparues dans certaines branches, notamment pour les produits laitiers. Les achats d'intervention, conçus comme un mécanisme temporaire de lutte contre les fluctuations saisonnières et cycliques des prix, sont devenus un moyen permanent et coûteux d'absorption des surpluses.

Avant de condamner la myopie de nos prédécesseurs, il convient de rappeler qu'ils connaissaient les risques de distorsions que comportait une politique de prix communs et d'intervention. Le système mis en oeuvre n'aurait pu fonctionner que dans une Europe parfaite - et ceci renvoie, comme l'a fait souvent remarquer Roy Jenkins, à la manière dont la politique de la Communauté dans son ensemble est conduite : il l'a comparée à la construction d'un édifice qui commencerait par le toit pour finir au plancher. L'objectif général d'intégration économique justifie une politique agricole commune de soutien des prix. Les objectifs de maintien des revenus, de sécurité et de stabilité des approvisionnements alimentaires nécessitent que ces prix communs soient et restent élevés, mécontentant ainsi le reste du monde et les consommateurs de la Communauté. La PAC, pour fonctionner « mieux », c'est-à-dire correspondre aux prédictions de ses partisans, supposait, comme l'a remarqué Tim Josling

le libre-échange intra-communautaire, une conception commune de la gestion des marchés, une certaine convergence des conjonctures économiques, une structure financière unique facilitant les transferts, une reconnaissance des mérites de ces transferts, et la volonté de supporter les conséquences de la spécialisation régionale et des réorientations des courants commerciaux⁵.

5. T.E. JOSLING, Agricultural Policy in P. COFFEY ed., *Economic Policies of the Common Market*, Macmillan 1979, p. 14.

Nous reviendrons plus loin sur les pressions qui se sont exercées sur la PAC. Bornons-nous à souligner ici que les normes que réglementent la PAC ne sont pas celles de la liste Josling.

A — La réforme des structures

C'est à partir de 1968 que la CEE est parvenue à un accord sur une politique de structures réservant les aides aux exploitations capables de fournir un revenu égal ou proche du revenu régional non-agricole (voir le Plan Mansholt)⁶. Par la suite, des aides aux jeunes qui s'installent et aux régions de montagne ont été ajoutées aux mesures initiales.

En 1978, les dépenses socio-structurelles se sont élevées à 161,4 millions d'unités de compte, réparties selon le tableau I. 5.000 U.C. supplémentaires ont été prévues pour des mesures spéciales, (principalement aides à la commercialisation des agrumes), qui ont pris la suite des crédits accordés antérieurement à l'arrachage des arbres fruitiers et à l'abattage des vaches laitières.

TABLEAU I — Dépenses de la section d'orientation du FEOGA

Directive ou règlement	Pourcentage
Modernisation	17,4
Aide pour cessation d'activité agricole	moins de 1%
Orientation socio-économique (e.g. formation)	1,6
Aide aux régions de montagne	21,4
Aide aux producteurs de houblon	moins de 1%
Études	3,0
Conversion en d'autres produits	14,4
Commercialisation et transformation	moins de 1%
Prime pour la non-commercialisation du lait et la conversion dans la production de viande	40,8

SOURCE: *Commission de la CEE, La situation agricole de la Communauté en 1979.*

Cependant, la responsabilité des mesures socio-structurelles reste largement un domaine de compétence nationale: au FEOGA, les crédits structurels (section orientation) sont 19 fois inférieurs aux crédits de marché (section garantie), tandis que les dépenses nationales sont nettement supérieures aux dépenses communautaires. Ce point fait ressurgir la question controversée des normes réelles de la PAC. Nous observons qu'une partie importante de la politique communautaire, à savoir la politique de modernisation des exploitations, est laissée aux mains des gouvernements. Or ces gouvernements s'efforcent de suivre des stratégies économiques dont le champ est plus large que le développement d'un seul secteur, la politique agricole ne formant qu'une partie, parfois mineure, de ces stratégies. En outre, la place différente qu'occupe l'agriculture dans les économies nationales oblige à conclure que le programme de modernisation agricole sera interprété de manière spécifique en Grande-Bretagne où le secteur agricole a une place relativement mineure, en Italie

6. Le Plan Mansholt est déposé par la Commission en octobre 1968.

ou en Irlande où l'agriculture contribue largement au revenu national et où le maintien de sa compétitivité représente un intérêt national majeur.

Certes, les critères d'attribution des aides directes du FEOGA sont strictes⁷. Mais si les gouvernements nationaux choisissent d'aider, disons leurs producteurs de produits laitiers ou de viande de porc, ils sont, pour le moment, libres de le faire, d'autant plus que la politique d'intervention sur les marchés supporte en définitive le coût de ces aides.

La leçon que l'on peut tirer de ces analyses est la suivante : la CEE tente d'un côté de décentraliser au maximum l'administration et la mise en oeuvre des politiques communes tout en s'efforçant de l'autre à les rendre complémentaires et à les coordonner. Le risque est sérieux en ce moment que ce faisant la CEE permette le fonctionnement de neuf politiques agricoles nationales d'inégalités régionales et sociales. N'oublions pas en effet que le financement des excédents est assuré par le FEOGA. En 1978, des changements structurels auraient considérablement réduit les 8,7 milliards d'U.C. dépensés par la section garantie (dont plus de 4 milliards pour les mesures d'intervention)⁸.

La Communauté entend parvenir à une union économique et monétaire complète, situation qui évitera que des mesures nationales concernant l'agriculture ou d'autres secteurs aillent à l'encontre de la politique communautaire. Cependant et d'ici là, les États-membres se sont mis d'accord pour harmoniser leurs politiques économiques, ce qui signifie qu'en même temps qu'ils maintiennent leur contrôle sur les mesures socio-structurelles, ils sont censés encourager une évolution de leurs économies sinon uniforme, en tout cas cohérente. S'ils n'y parviennent pas maintenant, c'est parce qu'ils ont choisi d'ignorer les implications que comporte l'adhésion à un bloc économique, ou plus charitablement parce qu'ils laissent les considérations de politique intérieure éclipses ces implications.

II — LE CADRE DES DÉVELOPPEMENTS INTERNES

Les neuf membres de la Communauté européenne forment un groupe hétérogène en termes de développement et de spécialisation économique, avec des intérêts parfois conflictuels. La lente progression vers l'union économique et monétaire complète, prévue d'abord pour 1980, puis ajournée *sine die*, donne quelque idée de leurs différences, que renforcent leur incapacité ou leur refus de respecter la discipline du processus d'intégration. L'inflation qui a frappé toutes les économies occidentales a diversement affecté les Neuf, qui doivent affronter en ordre dispersé les prémisses d'une nouvelle récession. L'évolution de leurs agricultures de même, si elle obéit à de grandes tendances communes, le fait selon des degrés diversifiés dans chaque pays : depuis 1968, le déclin de l'emploi agricole est plus lent en Grande-Bretagne, ce pays ayant perdu depuis longtemps l'essentiel de sa main-d'oeuvre agricole, tandis que les gains annuels moyens de productivité (en termes de

7. Ainsi, seulement 2,5% de la surface d'un pays membre peut recevoir une aide.

8. Signalons cependant que les dépenses de la section garantie du FEOGA ne représentent que 0,5% du PIB de la CEE en 1978.

valeur ajoutée par personne employée) ont varié entre 2,3% pour l'agriculture allemande et 7,6% pour l'agriculture irlandaise.

L'adhésion de trois nouveaux membres en 1973 a modifié l'équilibre des intérêts et la structure de la production agricole de la Communauté, tout en intensifiant sa diversité économique. Au Danemark et en Irlande l'agriculture assure respectivement 39,8 et 42,4% des exportations en 1978, mais en Grande-Bretagne elle ne représente qu'un pourcentage réduit du PNB et de l'emploi.

Les nouveaux venus se concentrant dans les productions animales (produits laitiers et viandes), et bien que la Grande-Bretagne produise aussi 12% du blé de la Communauté, l'élargissement de la Communauté a accru la place relative des produits de l'élevage: en 1978, alors que les productions végétales formaient 11,5% de la production agricole finale des Six, elles ne représentaient que 28,4% de celle des Trois. C'est malheureusement l'élevage qui génère les excédents ou « montagnes » (de boeuf, de beurre, et de poudre de lait) caractéristiques de la CEE. C'est toutefois l'élevage aussi qui accroît le taux d'auto-suffisance de la Communauté, notamment pour les produits laitiers et la viande.

Il est clair que la PAC a atteint l'un de ses objectifs: la sécurité des approvisionnements est aujourd'hui mieux garantie dans la mesure où la Communauté est autosuffisante à plus de 80% pour les principales denrées alimentaires (céréales, viandes et produits laitiers), et ne dépend encore des fournisseurs extérieurs que pour certains fruits, le riz et la plupart des huiles et graisses végétales dont elle a besoin. La CEE s'est adaptée à un nouveau modèle d'échanges qui exploite l'augmentation de sa capacité de production et qui correspond aux prévisions initiales: le commerce intra-CEE représente une part croissante des échanges totaux, mais n'empêche pas la hausse des importations extra-CEE certes à un taux inférieur (8,5% par an entre 1973 et 1978, contre 14,9% pour les importations intra-CEE).

Il convient d'analyser un des effets directs des incertitudes économiques de ces dix dernières années car il a eu une portée considérable sur le fonctionnement de la PAC. À l'origine les prix communs étaient fixés en unités de compte (dont la valeur était celle du dollar pré-Smithsonien), et une simple conversion permettait de les traduire en monnaies nationales. Quand les pressions sur les devises augmentèrent (notamment sur le franc français en 1968), il fut admis que la Communauté devait se préparer à affronter une ou plusieurs dévaluations. La procédure élaborée⁹ fut utilisée pour la première fois en août 1969, quelques jours après la dévaluation du franc.

Ce sont les répercussions d'un événement externe sur certains objectifs internes, (volonté de maintenir un marché commun pour les produits contrôlés) qui convainquirent la CEE de la nécessité de cette procédure. Quand les taux de change fluctuent, les prix en monnaies nationales changent aussi, augmentant si la devise se déprécie, baissant si elle s'apprécie.

9. Sur les montants compensatoires monétaires voir J.S. MARSH, C. RITSON, *Agricultural Policy and the Common Market*, Chatham House and P.E.P. European Series n° 16, London 1971, pp. 162-165.

Les écarts entre les taux de change « verts » (stables) et les taux de change réels (fluctuants) ont conduit à suspendre le jeu normal du marché : celui-ci aurait permis aux produits agricoles de se diriger vers les pays où ils pouvaient obtenir les prix les plus élevés, les frontières nationales ne constituant pas une barrière pour les échanges intra-communautaires. Les gouvernements n'ont pas voulu favoriser ce qui aurait été une spéculation sur les matières premières, d'autant plus exacerbée par l'existence des mécanismes d'intervention analysés plus haut. Certains pays auraient été contraints d'acheter tous les excédents ainsi créés et de faire appel à la Communauté pour financer cette intervention.

En outre, un pays dévaluant ne pouvait que soutenir un système lui garantissant la stabilité du coût de ses importations agricoles, tandis qu'un pays réévaluant aurait demandé une protection contre les baisses de prix des produits expédiés des autres États membres. Les montants compensatoires monétaires (MCM) évitent aux gouvernements d'avoir à prendre des mesures individuelles en comblant l'écart entre les taux de change « verts » et les taux réels. L'introduction en mars 1979 du Système Monétaire Européen et de la nouvelle unité de compte européenne fondée sur un « panier » de monnaies les compensations monétaires, dont l'abolition est souhaitée.

De façon significative, la Commission considère les MCM comme l'un des deux principaux obstacles à une politique commune (l'autre obstacle étant les aides gouvernementales mentionnées plus haut). Les MCM peuvent de plus aggraver le problème des excédents en stabilisant les structures de production agricole : le transfert de ressources peut être arrêté si la rentabilité relative entre pays est masquée par les montants compensatoires. Cependant la PAC n'est pas en faute dans ce cas ; si faute il y a, celle-ci réside dans l'incapacité des pays membres à coordonner leur politique économique de manière à éviter les divergences des taux de change ; le conflit réside entre les normes de la PAC et celles du régime économique global.

III — LES ASPECTS INTERNATIONAUX

La politique agricole commune est dominée par l'hypothèse que, pour mineure que soit la place de l'agriculture dans l'économie européenne (sa part dans le PNB de la Communauté était de 4,1% en 1978), son maintien et son développement constituent une part vitale de l'activité communautaire. Examinée dans un contexte commercial international, l'agriculture européenne apparaît à l'inverse comme une grande affaire. En 22 ans d'existence, la Communauté a pris une place de premier rang sur les marchés agricoles internationaux ; elle est aujourd'hui le premier importateur mondial de denrées alimentaires et le deuxième exportateur (Tableau 2).

Ses achats de céréales en particulier ont fait de la CEE un des principaux agents du marché mondial des céréales. La Communauté à Neuf a augmenté sa production de céréales de 1,6% par an entre 1967 et 1977, sa part dans la production mondiale atteignant 9,1% en 1977, mais ses importations nettes de céréales représentent presque 14% du commerce mondial total de céréales. (Tableau 3). De plus, la CEE regroupe des États qui se rangent dans les trois types de pays échangeurs : les

exportateurs nets de produits agricoles (France), les importateurs nets (Grande-Bretagne, RFA) et les « échanges » (Pays-Bas, Italie). Pour les trois groupes de pays, l'augmentation des échanges (intra ou extra-communautaires) a des répercussions importantes sur leurs économies.

TABLEAU 2 — Les échanges extérieurs de la Communauté européenne dans les années 70
— Milliards de dollars

	1968	1969	1973	1978
1 — Importations totales de la CEE	45.9	72,9	103.8	227.6
2 — Importations agricoles de la CEE	15.1	21.1	30.0	46.1
3 — En pourcentage par rapport au total (2/1)	32,9%	29,0%	28,9%	20,3%
4 — Exportations totales de la CEE	43,5	73.1	99.5	221.6
5 — Exportations agricoles de la CEE	3.8	6.3	9.4	16.9
6 — En pourcentage par rapport au total (5/4)	8,7%	8,6%	9,5%	7,6%
7 — Importations agricoles de la CEE en % des importations agricoles mondiales	33,9%	32,6%	30,2%	26,7%
8 — Exportations agricoles de la CEE en % des exportations agricoles mondiales	8,5%	9,7%	9,5%	9,8%

SOURCE: Annuaire de statistiques agricoles 1975 — *La situation agricole dans la Communauté*, 1975, 1979.

TABLEAU 3 — Le commerce et la production agricole de la C.E.E. dans les années 70

	1968 ^a	1971 ^a	1973 ^a	1976 ^a
1 — Importations européennes de céréales — En % des importations	—	—	9,3%	18,5%
2 — Importations européennes de viandes ^b — En % des importations mondiales	—	—	8,6%	12,7%
3 — Production mondiale de céréales — En 1.000 T.	864.000	964.000	1.015.000	1.071.558
4 — Part de la CEE — En %	8,1%	7,7%	10,4%	9,1%
5 — Production mondiale de blé — En 1000 T.	313.000	340.000	361.000	386.448
6 — Part de la CEE — En %	10,1%	9,8%	11,8%	10,0%

SOURCE: Annuaire de statistiques agricoles, 1975 — *La situation agricole dans la Communauté*, 1975, 1979.

a) Les années doivent être comprises comme étant la moyenne de trois années, i.e. = 1968 = 1967-69.

b) Échanges intra-communautaires exclus.

Si la CEE ne s'est pas fixé formellement l'objectif d'autosuffisance, l'accord général sur cet objectif a amélioré sa flexibilité face aux fluctuations des approvisionnements extérieurs. Lorsque les conditions climatiques, la baisse des récoltes et les changements des politiques commerciales (surtout celle de l'URSS) ont conduit à une pénurie mondiale de céréales et à de rapides hausses de prix en 1973-74, les pays occidentaux industrialisés (y compris ceux de la CEE) ont dû envisager l'accroissement de leurs factures alimentaires. Les nations de la CEE, qui pouvaient financer ces hausses de prix grâce aux revenus croissants apportés par l'expansion industrielle des années 1960, purent surtout alléger leurs effets grâce à leurs ressources intérieures. L'imposition de taxes à l'exportation limita les exportations de céréales et évita une crise à l'intérieur de la Communauté.

La Convention de Lomé est un programme ambitieux, développé à partir du régime d'association mis en place avec les anciennes dépendances coloniales. Cette convention favorise les échanges, l'aide au développement, la coopération industrielle et la stabilisation des recettes d'exportation, particulièrement des exportations de matières premières des pays les plus pauvres. Elle couvre les importations de produits relevant de la PAC comme le sucre et les fruits et légumes. Pendant les cinq premières années de son fonctionnement (1976-80) les importations de produits agricoles en provenance des pays A.C.P. ont augmenté de 16% par an, rythme plus rapide que celui des importations en provenance de l'ensemble des PVD (+11,3% par an entre 1973 et 1978). Ce résultat positif pour les A.C.P. pourrait être amélioré et ne doit pas faire oublier le fonctionnement défectueux de certaines clauses de la Convention¹⁰.

Aujourd'hui, la Communauté peut en règle générale compter sur sa production intérieure pour la plupart des matières agricoles de base, notamment pour le blé et de plus en plus pour les céréales fourragères. Certes cette réussite ne rend pas la CEE populaire auprès des autres pays producteurs. Leur point de vue se comprend mieux quand on rappelle les évolutions de la phase antérieure: les Neuf ont eux-mêmes contribué à la pénurie mondiale de céréales, la liquidation de leurs excédents à la fin des années 1960 ayant contribué à la chute des prix mondiaux et aux réductions de la production qui ont suivi, avec leurs conséquences habituelles. Un comportement aussi capricieux est de fait cohérent avec l'objectif de sécurité alimentaire, mais il dénote une indifférence à courte vue à l'égard de la stabilité internationale.

Pourtant, une plus grande indépendance alimentaire aurait pu contribuer de manière positive à la stabilité: Paarlberg¹¹ a fait remarquer que la capacité accrue de la CEE de subvenir à ses propres besoins en céréales devrait permettre, si nécessaire, aux principaux exportateurs mondiaux (États-Unis et Canada) d'approvisionner en cas de pénurie les pays qui en ont le plus besoin. Si la PAC doit s'insérer dans un système alimentaire mondial, ses objectifs devraient être cohérents avec cette possibilité.

10. Notons surtout les lenteurs bureaucratiques qui ont retardé l'application des accords de coopération industrielle: en mars 1980 moins de la moitié des fonds disponibles avaient été employés. Voir *Financial Times*, mars 1980.

11. R.L. PAARLBERG, « Shifting and Sharing Adjustment Burdens: The Role of the Industrial Food Importing Nations », in HOPKINS and PUCHALA, *op. cit.*, 1978, pp. 87-88

IV — REPENSER LA PAC : LES CONCEPTIONS BRITANNIQUES¹²

Si la PAC est critiquée en Grande-Bretagne, c'est (pour les milieux bien informés en tout cas) ni au nom de la trop lente modernisation de l'agriculture continentale, ni au nom des excédents quoique les Britanniques bien sûr considèrent les prix trop élevés comme le reflet de l'inefficacité de l'agriculture européenne et s'inquiètent des gaspillages qu'entraîne le soutien de productions ne répondant pas à une demande. Les critiques anglais incriminent essentiellement la disproportion entre les bénéfices apportés par la PAC et la place que celle-ci occupe dans les finances de la CEE : consommant 70% des dépenses communes sans bénéficier pour autant à l'agriculture ou à l'économie européenne, la PAC leur apparaît comme un coucou dans le nid du budget européen. Quoique la Grande-Bretagne soutienne pleinement la mise en place de politiques communes (agricole, industrielle, régionale et sociale), elle s'efforce d'obtenir des changements qui devraient améliorer tant la situation de la Communauté dans son ensemble que sa propre balance financière. Mis à part les désaccords récents, cette réorientation est maintenant unanimement souhaitée dans la CEE.

Les réformes proposées étant bien connues, nous les résumerons en distinguant deux catégories : les réformes des instruments internes de la PAC d'une part, les réformes de ses clauses financières d'autre part. Les réformes des instruments internes concernent le système de prix. Les prix communs devraient être abaissés pour refléter les coûts des producteurs les plus efficaces, la section orientation du FEOGA ou les politiques sociales et régionales en voie d'élaboration prenant en charge les autres producteurs¹³.

Le soutien des prix devrait être limité aux volumes qui correspondent à la demande interne. Un système de prix à deux niveaux permettrait de racheter les excédents aux prix mondiaux, de constituer des stocks (surtout pour les céréales) dans le cadre d'une politique adaptée aux besoins alimentaires mondiaux, tout en limitant l'attribution des « restitutions » à l'exportation que l'on peut analyser, à la suite des partenaires commerciaux de la CEE, comme une politique de dumping.

Une nouvelle hiérarchie des prix, plus favorable aux céréales fourragères dont la CEE est déficitaire, pourrait aussi être mise en place, et limiter du même coup la manipulation des prélèvements à l'importation. Cette politique de prix contribuerait aussi à restructurer la production en décourageant l'élevage qui génère l'essentiel des surplus de la CEE¹⁴.

Il y a dix ans, un groupe d'étude attirait l'attention sur les insuffisances déjà manifestes de la PAC, notamment sa tendance à encourager les excédents et son

12. Ce résumé reprend les propositions de réformes faites par certains économistes anglais, et notamment Tim JOSLING, John MARSH et Christopher RITSON.

13. Chaque pays ayant créé un système de sécurité sociale, les instruments administratifs de redistribution pour les agriculteurs existent déjà.

14. Voir le détail des propositions formulées par le gouvernement anglais dans le *32^e Report of the Select Committee on the European Communities*, House of Lords, RMSO, mars 1980.

échec à améliorer les revenus des exploitants agricoles les plus pauvres¹⁵. Le mécanisme des prix était déjà jugé inadéquat aux objectifs qui lui étaient assignés. La décennie qui a suivi n'a fait que confirmer la justesse de cette critique : pendant cette période, l'inflation a entraîné une distorsion des signaux du marché, et empêché une orientation rationnelle de la productivité agricole, la valeur des terres et du capital augmentant nominalement et le taux d'inflation dépassant le taux d'intérêt des prêts à l'agriculture. Si l'on ajoute à cette croissance en termes réels de la capacité de profit la certitude de pouvoir vendre, à l'intervention au besoin, on comprend que les investissements aient pu être mal répartis. Une foi aveugle dans le mécanisme des prix semble particulièrement mal fondée dans ce contexte.

Il y a eu sans aucun doute des erreurs et de mauvaises évaluations, parfois inévitables, souvent prévisibles. On aurait dû comprendre qu'une fois la reconstruction achevée, la consommation alimentaire n'allait plus s'accroître à un rythme constant, un plafonnement étant inévitable quand les revenus s'élèvent. Certes les modèles de consommation changent (les Européens de l'Ouest mangent plus de viande, moins de pommes de terre et de sucre à mesure que leur revenu augmente), mais cette évolution elle-même a des limites. Cependant, l'augmentation de la production était un objectif formel de la PAC, et les accords de prix ont encouragé la production sans discrimination. L'objectif d'autosuffisance une fois atteint, que faire de l'augmentation de la production ? Sur les marchés mondiaux, elle pourrait rapporter des recettes d'exportations, mais seulement en cas de vente effective, ce qui suppose qu'elle soit compétitive ou subventionnée.

La région est favorablement dotée de terres propices aux cultures tempérées, elle a un climat prévisible, de bons moyens de transport, une main-d'oeuvre qualifiée et les capitaux nécessaires. Si, malgré ces avantages elle ne peut produire sans aide à des coûts compétitifs sur les marchés mondiaux, l'explication est institutionnelle plutôt que naturelle. Alors que les rendements augmentent, il devrait être possible, grâce à des économies d'échelle et au progrès technique, de diminuer les coûts d'inputs par unité de production ; si ceci n'a pas été un développement suffisamment diffusé, c'est faute d'avoir pris les mesures structurelles nécessaires. Si, en outre, la demande alimentaire augmente peu (c'est le cas en Europe), il ne faut mobiliser que les réserves de production efficaces. Ceci nécessite un instrument politique plus sensible que les prix d'objectif ou les prix de seuil. Ce système de prix ne peut à lui seul et simultanément apporter la prospérité aux petites exploitations, assurer leur modernisation, maintenir la main-d'oeuvre en surnombre et encourager les exploitants les plus rentables à innover, s'agrandir, et se diversifier.

Le thème de la réduction des dépenses agricoles a peut-être été trop souvent entendu ces derniers mois, mais la nécessité de développer les autres politiques n'est pas un point de vue exclusivement anglais. Cette réorientation serait bénéfique pour l'agriculture : le fonds régional et le fonds social, qui sont complémentaires de la section d'orientation du FEOGA, recevraient une part plus grande des crédits

15. J.S. MARSH, « European Agriculture in an Uncertain World » in *European Economic Issues*, Praeger, New York 1977.

européens. Si les exploitants agricoles forment le groupe social le plus pauvre de la Communauté, s'ils sont âgés en majorité de plus de 50 ans, il s'agit par définition d'un problème social que des mesures sociales peuvent alléger.

En définitive, une discussion réaliste sur les bénéfices d'ensemble du secteur agricole pourrait être salutaire; si, comme c'est certainement le cas en France et probablement en Allemagne, les peuples attachent un grand prix à l'accès à la terre, à la possibilité d'être agriculteur et à la préservation des communautés rurales, il y a une limite aux réformes qu'on peut leur imposer. La rationalisation, la concentration des exploitations et les aides à la cessation de l'activité agricole auraient un coût social élevé et porteraient atteinte à la qualité de vie de la nation. La PAC pourrait être un moyen de conserver des exploitants heureux plutôt que de les rendre riches, ce qui, lors d'une évaluation des profits et des pertes, devrait être porté à son crédit.

V — LES CONFLITS ET LES CONTRADICTIONS DE LA CEE VERS DES SOLUTIONS

Actuellement, les activités de la Communauté sont encore conduites à des niveaux différents d'intensité. Ses objectifs, ses politiques et ses institutions forment un mélange paradoxal de gestes collectifs impressionnants (comme les déclarations communes de politique étrangère et l'administration de l'aide au développement), de progrès douloureux et hésitants vers l'union économique et monétaire et de querelles nationalistes régulières. Pour l'agriculture, nous avons vu que les changements économiques et sociaux sont gérés le plus souvent par des mécanismes ad hoc, seuls susceptibles de tenir compte des réserves des pays membres, peu disposés à soumettre leurs politiques agricoles au système communautaire. Il en découle que la PAC n'a pas encore atteint certains de ses objectifs fondamentaux, notamment l'amélioration des revenus relatifs de l'agriculture.

Quelques réformes ont été jugées possibles, l'exercice consistant essentiellement à souligner la nécessité d'élargir les objectifs de la PAC. Comme Jan Horring l'a fait remarquer¹⁶, ceux-ci ne sont pas contradictoires en eux-mêmes. Plus précisément, s'il est impossible de baisser les prix pour les consommateurs, tout en les relevant pour les producteurs, la PAC pourrait et devrait trouver un équilibre entre ces partenaires, permettant aux premiers de disposer d'approvisionnements adéquats et stables, et aux seconds de marchés importants et réguliers.

Les mêmes analyses s'appliquent au contexte international: dans le passé la CEE a agi « égoïstement », en cherchant à garantir sa sécurité alimentaire ou à se débarrasser de ses excédents sans penser aux répercussions internationales de ses comportements. Sans qu'il soit nécessaire de s'appesantir sur la « main invisible » du marché, on peut affirmer que la CEE a beaucoup à gagner de pratiques plus responsables. Si elle accroît ses échanges agricoles, et notamment si elle importe plus largement les denrées pour lesquelles sa production n'est pas compétitive, ses

16. J. HORRING, *European Agricultural Policy: A Dutch Viewpoint*, Trade Policy Research Centre, London 1972, p. 49.

exportations de produits manufacturés pourraient s'élargir au rythme de l'augmentation des revenus de ses partenaires. Restreindre les gains potentiels du Tiers Monde pourrait susciter les problèmes alimentaires auxquels l'occident industriel a la chance d'échapper. Le système de préférences généralisées (SPG)¹⁷, mis en place au GATT, repose sur ce type d'arguments. Nous ne voudrions pas laisser croire que la PAC fonctionnera dans l'avenir comme dans le passé, seule la prise de conscience de ses défauts s'améliorant.

Quand commencera la prochaine série d'adhésions avec l'entrée de la Grèce en 1981, de nouveaux problèmes surgiront. Selon certains spécialistes¹⁸, le commerce agricole de la Communauté ne sera pas fortement modifié par l'élargissement : la préférence communautaire garantira un accroissement des échanges intra-communautaires et entraînera peut-être une diminution des exportations des anciens fournisseurs extérieurs, les quantités concernées restant limitées. Les secteurs à problèmes seront le vin, l'huile d'olive et les fruits et légumes frais. La gestion de ces secteurs a été la partie la moins réussie de la PAC. Les règlements de marché pour les fruits et légumes sont peu efficaces, et il est probable que la restructuration de la production sera encouragée par l'entrée de l'Espagne (la production de ce pays étant susceptible d'engendrer des excédents). Des excédents de vin et d'huile d'olive sont également possibles : dans le premier cas, la diminution des taxes indirectes peut être une solution en encourageant la consommation de vins. Dans le second cas, il s'agit encore d'équilibrer les considérations sociales et économiques : arracher les oliviers en Grèce pourrait aggraver le sous-emploi dans des régions montagneuses déjà désavantagées, sans parler des répercussions écologiques qu'aurait la suppression d'une des rares cultures possibles sur des terres peu fertiles.

Ces remarques ne sont que de brèves suggestions pour indiquer les régions qui nécessiteront une attention soutenue dans les dix années à venir : les problèmes des dix dernières années ne seront pas réglés par l'entrée de nouveaux pays. On peut en inférer cependant que les réformes centrées sur les changements de structures seront de plus en plus nécessaires au fur et à mesure que la Communauté s'élargira. Selon John Marsh¹⁹, l'élargissement vers le Sud facilitera l'absorption des excédents des produits de l'élevage, et renforcera du même coup la tendance à réorienter les dépenses de la PAC de la section garantie à la section orientation.

Tout observateur non-averti pourrait raisonnablement penser, vue l'importance des échanges extérieurs dans l'économie et l'agriculture européennes, que la Communauté a une politique agricole commune internationale. Conçue selon la

17. Le Système des préférences généralisées date de 1971. Il a permis l'abolition non réciproque des tarifs douaniers pour un large éventail de produits manufacturés et semi-manufacturés. La liste ne comporte aucun des produits agricoles « sensibles », comme le sucre, mais inclut certains produits transformés, comme les conserves de fruits. Des quotas et des plafonds sont fixés, mais croissants pour tenir compte de l'expansion de la production alimentaire du Tiers Monde.

18. J.A. FRALON, D. BUYSSÉ, *Enlargement; A Sectoral Breakdown*, Agence Européenne d'Information, Brussels 1979, p. 206.

19. J.S. MARSH, « Agriculture », in L. TSOUKALIS ed., *Greece and the European Community*, Saxon House 1979, p. 75.

norme de « l'économie politique globale de l'alimentation », celle-ci devrait comprendre un ensemble cohérent de règles produisant les résultats désirés aux niveaux national, régional et international. En pratique, il n'en est rien, la PAC n'étant commune que par intermittences.

La CEE pourrait utilement distinguer politique alimentaire et politique agricole. La PAC est, en pratique du moins, une politique agricole, quoiqu'elle contienne dans ses objectifs certains éléments d'une politique alimentaire. Pour répondre aux besoins internationaux, elle devrait être d'abord et avant tout une politique alimentaire, avec des objectifs nouveaux tels que la Constitution de stocks pour prévenir les pénuries mondiales et l'acceptation de la spécialisation internationale afin d'accroître les échanges mondiaux et la redistribution des revenus. Il faudrait que les éléments de politique régionale et sociale soient rattachés à une autre politique commune. Alors seulement la PAC serait universellement acceptable, et pourrait abandonner le recours au froid calcul du « juste retour ». [*Traduit de l'anglais*].