Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 44 (1986)

Heft: 3

Artikel: La politique agricole : principale politique communautaire

Autor: Valarché, Jean

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-139425

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La politique agricole, principale politique communautaire*

Jean Valarché,
professeur à l'Université de Fribourg

La politique agricole commune (PAC)[1] retient peu l'attention des sociologues ruraux. Peut-être parce qu'elle est difficile à définir. Les groupes qu'elle relie ne forment pas un ensemble politique (les Etats de l'Europe de l'Ouest ne participent pas tous à la PAC), ni un ensemble social (les clivages sont nombreux à l'intérieur du secteur agricole), ni un ensemble culturel (la civilisation rurale se dissout dans l'urbanisation). La PAC est-elle mieux définissable sur le plan économique? Le secteur agricole est conçu en fonction de l'impératif industriel et les revendications des agriculteurs sont présentées souvent comme le coût d'un handicap parmi d'autres. Pourtant les économistes ruraux s'intéressent beaucoup à la PAC. Le présent rapport voudrait montrer que leurs raisons de l'étudier concernent aussi la sociologie rurale.

En effet, la condition des agriculteurs européens a été affectée par les mesures économiques, très nombreuses, prises au niveau communautaire depuis près de 30 ans. De même ont changé les relations de l'agriculture et de l'économie nationale dans son ensemble. Une mise en cause de la politique agricole commune accompagne l'état de récession où se trouve l'Europe depuis 1973 et justifie la division de l'étude en deux périodes. Naturellement, le point de départ de l'Europe agricole doit être précisé pour comprendre la suite.

I. La place de la politique agricole dans la Communauté économique européenne

A. La priorité agricole

Depuis un siècle, l'agriculture européenne est victime des progrès qui font que notre société est industrielle et commerçante. L'élargissement de notre consommation restreint la part qui revient à la dépense alimentaire, donc à la recette des agriculteurs. La multiplication des moyens de transport nous permet d'acheter là où les produits sont les moins chers, c'est-à-dire hors de la vieille Europe. La grande crise a commencé à la fin du XIXe siècle. Elle a repris dans les années 30 de notre siècle. Elle se manifeste par la faiblesse du revenu des agriculteurs (inférieur à celui des autres catégories socio-professionnelles), par l'improductivité de leur travail (produisant à petite échelle, ils sont plus chers que leurs concurrents d'outre-mer), et par leurs conditions de vie (la plupart n'accèdent pas aux bienfaits de la civilisation industrielle).

---

* Rapport présenté au XIIIe Congrès européen de sociologie rurale (Braga, Portugal 1986).
[1] ci-après désignée par PAC.

Mais puisque «l'union fait la force», les hommes politiques qui étaient au pouvoir au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale ont cru qu'un Marché commun de leurs agricultures les hausserait au niveau des meilleures. Après avoir réalisé un pool «noir» (la CECA, en 1950) ils ont cherché un «pool» vert. Le projet échoua, aussi est-ce dans le cadre de la CEE instituée en 1957 (Traité de Rome) que le Marché commun agricole fut prévu, non sans résistance. Certaines organisations agricoles redoutaient qu'un Marché commun agricole ne démantèle les protections et les garanties dont leur pays les faisait bénéficier. Vingt ans après, elles craignent plutôt un affaiblissement du Marché commun agricole et défendent âprement la part de la PAC au budget communautaire — plus des deux tiers.

B. La compétence communautaire

Les Etats qui forment une communauté abandonnent volontairement une partie de leur souveraineté. Leur accord indique ce qui est mis en commun et ce qui échappe à la compétence commune. Le Traité de Rome a réservé aux Etats la défense, la diplomatie, l'enseignement et la culture. Par contre, les Etats signataires ont affirmé qu'ils réuniraient leurs marchés nationaux dans un marché commun, c'est-à-dire que toutes les marchandises et prestations de services seraient offertes et vendues aux mêmes conditions que sur un marché intérieur. Ainsi la concurrence donnerait à toute ressource son efficacité maximum. Ainsi serait prolongée la tendance libérale du XIXe siècle. Le libre échange établi d'abord entre la France et l'Angleterre, l'union douanière conclue entre les pays allemands trouveraient leur achèvement dans une grande union économique des nations.

Qu'une telle résolution aboutisse à intégrer toutes les activités, agricoles comprises, n'était pas évident, car:

1. Chacun des pays protégeait déjà ses agriculteurs à sa manière. Un simple désarmement douanier n'aboutirait pas à un marché commun agricole.
2. Les intérêts nationaux s'opposaient diamétralement, l'Allemagne voulant importer des produits agricoles à bas prix, la France en exporter au meilleur compte.

La France et les Pays-Bas firent pression sur les autres pays pour que l'agriculture soit incluse avec l'industrie en invoquant trois arguments:

1. L'agriculture doit participer aux profits que donnera la libération du commerce.
2. Des prix agricoles identiques rapprocheraient les coûts nationaux de l'alimentation, autrement dit le coût de la vie, dans les pays associés. Ainsi seraient évitées des distorsions de concurrence dans les secteurs non agricoles.
3. L'inclusion de l'agriculture permettrait à la France de compenser la concurrence que subirait son industrie.

Cependant les obstacles provenant de la disparité des économies agricoles furent reconnus puisque l'article 38 du Traité de Rome a spécifié que le Marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles (alinéa premier) mais que son fonctionnement doit s'accompagner d'une politique agricole commune (alinéa 4).

L'équilibre entre les compétences communautaire et nationale est assuré par le partage des pouvoirs entre la Commission européenne et le Conseil des ministres. La Commission, organe supranational, propose des mesures d'esprit communautaire que le Conseil des

ministres adopte ou rejette. Le Conseil est l'organe suprême; par exemple, il fixe chaque année les prix agricoles indicatifs.

C. Les principes de la politique agricole commune

L'article 39 du Traité définit quatre objectifs à long terme:

1. Réaliser un équilibre entre les disponibilités et les besoins.
2. Garantir la rentabilité de la production en assurant aux agriculteurs, dont les exploitations familiales travaillent dans des conditions normales, un revenu équitable.
3. Stabiliser les marchés.
4. Garantir les intérêts des consommateurs, du commerce et des industries de transformation.

Ils seront atteints par un marché commun appuyé sur une politique agricole commune.

Un marché commun réalisera l'équilibre entre les disponibilités et les besoins puisque les agricultures nationales excédentaires (française, italienne) auront comme clients les pays européens déficitaires (Allemagne, Belgique). Il stabilisera les marchés puisqu'il opérera à grande échelle et qu'ainsi les aléas climatique, biologique... subis par telle ou telle région seront compensés par les ressources des régions épargnées. Il garantira les intérêts des consommateurs parce que la concurrence obligera les producteurs à fabriquer au moindre coût. Les intérêts des producteurs n'en souffriront pas parce qu'ils auront dans l'Europe unie un débouché préférentiel et que la mise en commun des connaissances accélérera le progrès technique.

Mais tous ces atouts de l'agriculture commune supposent une politique, c'est-à-dire une intervention des pouvoirs publics sur les structures de l'agriculture. Les Européens déficitaires achèteront les excédents des autres Européens s'ils leur sont proposés à des prix n'excédant pas trop les prix mondiaux: cela suppose que les forces productives (main-d'œuvre, matériel) seront de meilleure qualité et employées sans gaspillage. La baisse du prix de revient implique également une localisation meilleure de la production. Fera-t-on du blé sur les collines pierreuses de l'Italie alors que les plaines françaises peuvent en produire davantage? Mais les agriculteurs défavorisés devront trouver, ou bien une autre production, ou bien un autre métier. Finalement la politique agricole est fonction de la politique générale. Il dépendra du niveau des prix communs que plus ou moins d'agriculteurs restent à la terre et leur départ ne peut être envisagé que si l'industrie et le commerce se développent régulièrement.

Deux idées résument tous les objectifs fixés par le Traité.

1. *La parité de revenu*, c'est-à-dire qu'à égalité de travail un agriculteur doit gagner autant qu'un non-agriculteur. C'est l'expression quantitative du revenu «équitable» souhaité par l'article 39. Cette exigence de justice sociale s'exprime facilement sous forme de slogan politique. L'exode rural signifie assurément que la parité n'est pas obtenue: les enquêtes indiquent que 9 fois sur 10 le métier d'agriculteur est abandonné pour une raison pécuniaire.

2. *L'équilibre du marché*, c'est-à-dire que les quantités offertes et les quantités demandées doivent être égales. Une fois effacées les séquelles de la guerre, l'Europe agricole sera encombrée d'excédents, sauf si elle diminue ses prix de revient. Les enquêtes auprès des consommateurs montrent en effet que la baisse des prix ouvrirait largement les débouchés. Mais pour qu'une population à peine croissante absorbe une offre que le progrès technique augmente de 3% par an, il faut une véritable chute du niveau des prix à la production[2].

La Conférence de Stresa qui suivit la signature du Traité de Rome a prévu trois moyens pour atteindre ces objectifs:

1. *L'unité du marché*, par quoi on entend que les produits circulent sur tout le territoire commun sans avoir à acquitter de droit de douane. Il faut aussi harmoniser de multiples réglementations concernant la qualité des produits, les additifs, l'étiquetage et plus généralement la santé publique.
2. *La préférence communautaire*, par quoi on entend que les denrées agricoles produites dans la CEE y seront achetées de préférence à celles qui viennent d'ailleurs. Les denrées d'origine extérieure pourront être frappées d'une taxe à leur entrée dans l'Europe commune, pour mettre leur prix au niveau des prix communs.
3. *La solidarité financière*, qui signifie que les dépenses engendrées par la PAC seront supportées en commun. Qu'il s'agisse du soutien des marchés ou de la modernisation des structures, les dépenses seront gérées par un organisme commun: le Fonds européen d'orientation et de garantie[3].

L'ensemble des objectifs et des moyens ne paraît cohérent que si on n'y regarde pas de trop près.

1. Le Traité de Rome suppose que les mêmes objectifs sont atteints, pour le secteur agricole, dans le cadre d'une organisation commune et, pour les autres secteurs d'activité, dans le cadre d'une politique libérale.
2. Le Traité suppose que les agriculteurs européens baissent leurs prix de revient même si est écartée la menace de la concurrence internationale.

D'une manière générale les signataires du Traité ont sous-estimé les difficultés propres au secteur agricole.

1. Les produits agricoles sont avant tout alimentaires; or les goûts nationaux en matière d'alimentation sont très marqués. Les variétés de blé plantées en France ne donnent pas toujours la farine que souhaitent les Allemands, mangeurs de pain rassis.
2. Bien des produits agricoles sont liés. Il est impossible de développer la production de viande bovine sans que la production de lait n'augmente en même temps.

Le démarrage de la PAC a été justifié par les difficultés spéciales du travail agricole et la nécessité de maintenir l'emploi rural. Un souci non exprimé de clientélisme politique ne s'y est-il pas ajouté? Dans les années 50, le nombre des agriculteurs européens leur assure une

---

[2] Cf. Heidhues, American Journal of Agricultural Economics, 1972, vol. 54.
[3] ci-après désigné par FEOGA.

grande force électorale. Or, ils n'ont pas une position politique tranchée. Entre les deux guerres mondiales, leurs votes s'éparpillaient de l'extrême droite à l'extrême gauche.

II. La pratique de la PAC en période de croissance (1958-1972)

Pour passer des marchés nationaux au Marché commun, la CEE avait prévu une période de transition de douze années, pendant laquelle serait définie la PAC. La période de transition a effectivement pris fin le 29 décembre 1969. Mais, pour apprécier l'évolution de la politique agricole commune, la date-charnière est le 1er janvier 1973.

1. Elle marque l'élargissement de la CEE: les Six deviennent Dix — pas pour longtemps, puisque le peuple norvégien refusa de ratifier le traité d'adhésion.
2. La CEE adopte un plan Mansholt remanié qui vise à moderniser l'agriculture communautaire.
3. L'année 1973 est celle où commence la récession dont les effets économiques pèseront sur l'application de la PAC, en particulier ils rendront difficile de satisfaire les revendications de la Grande-Bretagne.

A. Les réalisations

Supprimer les barrières douanières entre six pays dont les prix de revient agricoles différaient du simple au double n'allait pas de soi. D'autant que les Etats garantissaient des prix couvrant les coûts de production! Adopter la même politique commerciale vis-à-vis de l'extérieur, alors que tel pays recevait d'Amérique la plus grande partie de son ravitaillement, et que tel autre devait exporter ses excédents, n'allait pas de soi non plus.

L'autorité communautaire décida par conséquent de faire porter l'effort sur trois points:

— l'unification des marchés agricoles,
— l'aménagement des échanges avec les pays tiers,
— l'amélioration des structures agricoles.

Effectivement la période 1958-1972 verra trois sortes de réalisations:

— administratives: les organisations de marché,
— financières: le FEOGA,
— structurelles: la modernisation de l'agriculture.

1° Les organisations communes de marché

La Communauté contrôle tout ce qui est offert chez elle, d'origine communautaire ou extérieure. Ce qui vient de chez elle reçut d'abord une «fourchette» de prix, avec un maximum et un minimum tenant compte des différences nationales des prix de revient. L'unité du prix fut obtenue en 1967 pour les céréales. D'autre part, la Communauté n'équilibre pas sa production et sa consommation dans la plupart des cas. Lorsqu'un produit est déficitaire, elle

laisse entrer en percevant un prélèvement pour mettre le produit étranger au niveau du prix communautaire. En cas d'excédent, l'exportation est encouragée par une restitution qui permet à l'exportateur européen de trouver un client, c'est-à-dire d'offrir à un prix inférieur à celui qu'il a lui-même accepté.

La Communauté souhaite son autosuffisance et devra parfois encourager, parfois décourager ses agriculteurs. Le mécanisme des prix en fournit le moyen. L'organisation commune de marché fixe un prix «indicatif», dont le producteur a besoin pour faire son plan. Elle fixe aussi un prix de seuil qui situe le produit importé au niveau du prix indicatif en ajoutant un prélèvement au prix mondial. Elle fixe enfin un prix d'intervention, c'est-à-dire le minimum garanti au producteur, à partir duquel la Communauté achètera ce qui lui reste.

D'après ces principes furent adoptés divers règlements qui remplacent les mesures nationales pour un certain nombre de produits agricoles. En 1962 pour les céréales, la viande de porc, les œufs, les volailles, les fruits et légumes et le vin. En 1963 pour les produits laitiers, la viande de bœuf et le riz. La priorité donnée à la réglementation céréalière peut s'expliquer de plusieurs façons:

1. La Communauté était, à sa naissance, déficitaire en céréales panifiables, alors que le pain restait en Europe la nourriture de base.
2. L'organisation du marché céréalier est plus facile que celle des produits laitiers, car les céréales sont moins hétérogènes, plus conservables et se prêtent mieux aux méthodes modernes de production.
3. Les producteurs de céréales sont organisés depuis longtemps. Par exemple en France, il existe depuis 1924 une Association générale des producteurs de blé. Elle a habitué ses adhérents à une discipline qui peut les inciter à suivre les consignes communautaires.

La réglementation du marché du sucre a été plus discutée. L'industrie sucrière a depuis longtemps la réputation d'être très profitable. Or, elle a obtenu des garanties de prix et de débouchés qui ont fait crier au «scandale»[5]. Trois observations limitent la portée du scandale (sic)

1. Les cultures du blé et de la betterave sont liées. Partant d'un double déficit, la Communauté est arrivée à l'autosuffisance, puis à l'exportation, à des conditions variables, mais pas toujours défavorables aux finances communautaires.
2. Le prix de revient de la culture betteravière est très inégal d'un pays à l'autre. Un prix indicatif qui paraît élevé en France est jugé autrement en Allemagne et en Italie, où les possibilités de mécanisation sont moindres parce que les exploitations sont plus petites.
3. Le sucre est la calorie la moins chère. Outre son intérêt stratégique (alcool-carburant), il rentre dans la consommation populaire.

---

[4] Cf. Henry Roussillon, «L'association générale des producteurs de blé», Armand Colin, Paris 1980.
[5] Cf. Adrien Zeller, «L'imbroglio agricole du Marché Commun», Calmann-Levy, Paris 1970.

2° Le financement communautaire de la PAC

L'article 40 du Traité de Rome prévoyait la création d'un ou de plusieurs fonds européens d'orientation et de garantie agricole. En 1962, le Conseil des ministres — organe suprême de la CEE — institua un FEOGA unique pour tous les produits agricoles. Pendant quelque temps le financement de la PAC fut assuré à la fois par la Communauté et par les Etats membres. Depuis l'accord de La Haye (décembre 1970), le financement est assuré entièrement par les ressources propres de la Communauté. Elles sont de toutes sortes: droits de douane, prélèvements agricoles, TVA jusqu'à concurrence de toute l'assiette fiscale. Le budget attribué à la PAC a grossi régulièrement, mais surtout pour sa partie «garantie» qui finance les restitutions aux exportateurs et les interventions sur le marché, par exemple pour garantir un prix minimum. Les dépenses de la section «garantie» sont passées de 2 à 3 milliards d'unités de compte par an entre 1967 et 1972, celle de la section «orientation» de 285 à 325 millions seulement.

Cependant, il est à noter que la plus grande partie des dépenses de la section «garantie» passait à soutenir des exportations qui, à l'origine, n'étaient pas compétitives, mais pouvaient le devenir. Elles le sont devenues dans bien des cas. Opposer une section qui dépense pour le fonctionnement et une section qui dépense pour moderniser n'est pas juste[6].

3° Aménagement des échanges avec les pays tiers

La Communauté est depuis 1968 une union douanière qui se présente comme un tout vis-à-vis de l'extérieur. Même comptés ensemble, les Six étaient à l'origine fortement déficitaires sur le plan agricole, mais leur association devait améliorer la situation. En outre, leurs agriculteurs utilisent beaucoup de fourrages d'outre-mer pour élever leur bétail. Faute d'espace, l'agriculture européenne fonctionne comme transformatrice de matières premières. Mais les qualités de la terre et des hommes autorisaient l'espoir d'équilibrer mieux la balance agricole communautaire. Effectivement, elle s'est améliorée beaucoup. Par exemple, le déficit en blé et farine de blé est passé de presque 8 millions de tonnes en 1958/59 à 215 000 tonnes en 1973/74. Le degré d'auto-approvisionnement en produits laitiers est passé de 83 à 99% pour le beurre, de 95 à 103% pour le fromage, de 100 à 130% pour le lait en poudre entre 1960 et 1974.

Les progrès de la production européenne et aussi la technique protectionniste expliquent ce succès. La formule prélèvement-restitution a été critiquée par les partenaires de l'Europe, en particulier les Etats-Unis. Le prélèvement signifie une taxe variable ajoutée à un prix fixe, singulièrement plus efficace que le droit le douane fixe qui s'ajoutait autrefois à un prix variable! Il conduit à des complications qu'a illustrée la «guerre du poulet» en 1962. La Communauté avait alors taxé l'entrée des volailles américaines en tenant compte de la différence entre le coût de leur fourrage et le coût du fourrage nourrissant les volailles européennes. Il est vrai que le protectionnisme a été aggravé par la CEE. Mais il s'agissait d'une protection temporaire pour donner à l'agriculture européenne le temps de se moderniser. Il n'était d'ailleurs nullement complet. Etant donné que le même besoin peut être

[6] Depuis 1983 les subventions à l'exportation sont moins importantes que les aides à l'exportation.

couvert par différents produits, les produits laitiers européens sont restés concurrencés par les corps gras d'origine végétale, américains ou autres.

4° *Les directives pour la modernisation des exploitations agricoles*

La Communauté a toujours escompté la réforme de ses exploitations. La combinaison de forces productives est en effet inférieure en Europe à ce qu'elle est outre-mer, à cause de la petite superficie de l'exploitation. La superficie moyenne de l'exploitation agricole de la Communauté n'est que de 11 hectares alors qu'elle dépasse 50 aux Etats-Unis. La production de l'agriculteur européen dépasse celle de l'Américain parce qu'il emploie beaucoup de travail et de capital à l'unité de superficie, mais cette agriculture intensive est trop coûteuse, soit pour s'imposer à l'extérieur, soit pour ouvrir le débouché intérieur.

Au début la Communauté espérait que la politique des marchés suffirait à assurer les adaptations nécessaires. Mais il a fallu dix ans de fonctionnement communautaire pour que la superficie moyenne augmente d'un hectare. C'est pourquoi le président de la Commission, Sicco Mansholt, proposa un nouveau statut juridique pour les exploitations agricoles qui rassemblait en ateliers les exploitations jusque-là indépendantes, plus une renonciation indemnisée aux terres les moins bonnes, le tout réduisant drastiquement le nombre des agriculteurs. Le « Plan Mansholt » exagérait la possibilité de transformer des millions de petits exploitants soit en agriculteurs techniciens, soit en non-agriculteurs productifs. Il a en tout cas inspiré les trois directives adoptées par la Communauté le 17 avril 1972:

— sur la façon de rendre plus efficientes les exploitations agricoles;
— sur l'encouragement à la cessation de l'activité agricole;
— sur l'information et la qualification professionnelle des agriculteurs.

B. Les effets positifs de la PAC

Après quatre années de phase préparatoire, dix ans de communauté ont fait progresser l'agriculture des Six à différents points de vue:

1° *La productivité du travail* s'est élevée de 8,8% par an en moyenne de 1961 à 1971. Ce succès est dû au progrès des méthodes de culture et à la diminution du nombre des exploitations — les moins bien gérées ont disparu.

2° *Le revenu de l'agriculteur* a beaucoup augmenté entre 1964 et 1973, plus que n'augmentait le revenu du non-agriculteur. Parler de rattrapage serait excessif: n'oublions pas qu'en 1960 le revenu de l'agriculteur était la moitié de celui des autres, en moyenne. Compte tenu de la diminution du nombre des agriculteurs, la recette globale de l'agriculture a augmenté de 2,5% par an de 1960 à 1965, de 1,9% de 1965 à 1970.

3° *L'organisation des agriculteurs* a progressé, tant sur le plan national que sur le plan communautaire. L'autorité communautaire avait besoin d'agricultures nationales dirigées pour passer ses consignes. Par exemple, la France disposait de l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales) et du FORMA (Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles), capables d'orienter les productions par le biais des marchés. Au niveau européen, le Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE (COPA), créé en 1959, regroupe les principales organisations représentatives des agricultures nationales. Son rôle est double:

1. Solidariser les agriculteurs pour qu'ils sonnent l'alarme aux moments critiques: «La solidarité communautaire des agriculteurs apparut à Strasbourg le 15 novembre 1963 lorsque 600 dirigeants agricoles manifestèrent leur volonté de garder à l'agriculture sa place dans l'économie nationale»[7].
2. Coopérer avec les autorités communautaires dans la prise de décision jusqu'à constituer avec elles une sorte de cogestion de l'évolution commune. Par exemple, la fixation annuelle des prix agricoles tient compte de la position du COPA comme celle de la Commission[8].

4° *Les consommateurs* n'ont pas souffert des nouvelles institutions. De 1962 à 1971, les prix agricoles ont augmenté de 4% par an, contre 4,4% pour les produits industriels. L'alignement sur les prix plus bas, mais erratiques, pratiqués sur le marché mondial, n'aurait pas fait mieux[9].

5° *La solidarité des Six apparaît* en ce que le financement des interventions communautaires profite à tous. Un économiste rural a calculé la part des dépenses du FEOGA dans la valeur de la production finale pour chaque produit. Elle est importante aussi bien pour les productions des pays du Nord comme le blé (18,4%) que pour la production du Midi comme l'huile d'olive (43,8%)[10].

C. Les limites de la réussite

1° *L'exode rural* aurait dû être freiné par des mesures qui soutiennent le revenu des agriculteurs et adaptent leur façon de travailler à l'industrialisation contemporaine. En fait, il n'en est rien: le nombre total des agriculteurs a diminué d'un tiers entre 1958 et 1970, ce qui correspond au rythme des départs pendant la période précédente[11]. La paysannerie perd de son poids relativement aux autres catégories sociales.

2° *La pollution de l'environnement* résulte des directives données aux agriculteurs par les industries de transformation ou les organismes de commercialisation des produits agricoles. Pour avoir de la viande bon marché, l'élevage «industriel» a remplacé l'élevage traditionnel. Alors se posent des problèmes d'évacuation des déchets. Pour avoir des fruits présentables et stockables, des variétés sont sélectionnées, des pesticides sont employés au détriment de leur goût et de leur valeur nutritive.

3° *La dénaturation culturelle* résulte des mesures prises pour que les agriculteurs bénéficient du niveau de vie des autres catégories sociales. La CEE aide les agriculteurs à devenir plus techniciens, plus comptables, plus commerçants. Ces nouvelles conditions de travail ne vont pas sans de nouvelles façons de raisonner, de réagir qui banalisent leur comportement. Le type humain agriculteur s'efface et on peut y voir un appauvrissement du patrimoine humain.

---

[7] Cf. P. Rambaud, «Révoltes et révolution paysannes dans la France contemporaine», Sociologia Ruralis 1964, n° 2.
[8] Cf. T. Brumter, «La remise en cause de la PAC», Revue Marché Commun avril 1985, p. 218.
[9] Cf. C. Blumann, «La CEE en crise» p. 48.
[10] Cf. B. Thareau «L'organisation de la production et des marchés», Revue «Economie rurale», octobre 1971.
[11] Cf. C. Constantinides-Megret «La politique agricole commune en question», p. 233.

4° *Entorse aux principes : les montants compensatoires monétaires contre l'unité du marché.* Les fondateurs de la CEE ont cru qu'on pouvait pratiquer une politique agricole commune sans politique monétaire commune. Les prix agricoles sont communs à tous les Etats membres. Mais comment les maintenir si chaque pays garde sa liberté de changer sa monnaie ? En dévaluant, un Etat peut favoriser ses exportations aux dépens de celles de ses associés. En 1969 l'incident éclata. La France dévalua de 11 %, ce qui impliquait une augmentation de ses prix de 11 % pour maintenir les prix communs. Elle demanda un délai en raison de la nécessité de freiner son inflation. Alors furent introduits les montants compensatoires monétaires. Les exportations agricoles françaises ont été taxées d'un montant égal à l'importance de la dévaluation. Inversement, l'Allemagne qui avait réévalué sa monnaie de 9 % bénéficia d'une subvention pour l'entrée de ses produits chez ses associés. Il apparut bientôt que la formule était coûteuse et injuste. Coûteuse pour le budget communautaire, les subventions aux exportations en monnaie forte dépassant les taxes sur les exportations en monnaie faible. Injuste parce que les agriculteurs français, moins aidés par leur économie nationale que leurs voisins allemands, vivant dans un pays plus industriel, étaient gênés pour exporter.

5° *La PAC profite inégalement aux pays membres.* Les produits agricoles n'ont pas tous le même niveau de protection. Certains produits dits «de base» (céréaliers, laitiers) bénéficient d'une aide plus forte que les autres. Il en résulte que certains pays sont avantagés. Un économiste italien [12] a calculé les dépenses communautaires par personne occupée dans l'agriculture, selon les régions de la Communauté. Il a trouvé qu'elles étaient de l'ordre de 1760 unités de compte pour les Pays-Bas, la Belgique, les 4/5 de la France, la moitié de l'Allemagne, mais seulement de 1170 pour l'Italie toute entière. Ceci malgré la part élevée de la valeur qui vient du FEOGA (supra p. 14), parce que les produits les plus aidés sont en même temps de production massive.

III. LA PRATIQUE DE LA PAC EN PÉRIODE DE CRISE

A. La montée des périls

L'élargissement de la CEE ressemble à une fuite en avant. Il ne pouvait qu'aggraver deux difficultés déjà sensibles :

1° L'excédent laitier grossirait avec l'entrée du Danemark, traditionnellement grand exportateur.

2° Le financement communautaire ferait problème car la Grande-Bretagne, principal importateur européen de produits agricoles et habituée des cours mondiaux, supporterait mal la charge de prélevements d'après elle injustes puisque dûs à la cherté des produits communautaires par rapport aux produits extérieurs.

L'une et l'autre difficulté expriment une déception fondamentale. Une politique de structures n'a pas accompagné une politique de prix garantis. Il aurait fallu pour limiter la production une réduction drastique des forces engagées dans l'agriculture. Mais comment appliquer le plan Mansholt alors que le choc pétrolier arrête la croissance des économies européennes, et par conséquent l'ouverture de nouveaux emplois dans l'industrie et dans les

[12] Nunziante, voir «Economie rurale» 1978 n° 1.

services? Précipiter l'exode rural était déjà politiquement difficile; avec le renchérissement du pétrole, cela aurait été économiquement insensé. La réduction proposée de la superficie agricole soulevait de même une objection économique: les statistiques prouvent que la variation des quantités récoltées tient à une différence de rendement à l'unité de superficie bien plus qu'à la différence des superficies mises en culture.

L'augmentation des excédents était donc inévitable. Les tentatives de vider les stocks ont été nombreuses, mais souvent inefficaces parce que la politique s'en est mêlée. Par exemple, les ventes de beurre à l'URSS ont été arrêtées par l'invasion de l'Afghanistan. L'opinion publique avait déjà protesté contre le «cadeau» du beurre à prix réduit. En réalité, le calcul de la Commission européenne était correct: la recette venant de l'URSS était supérieure au coût de stockage. Une solution alternative a été essayée en 1983, le «beurre de Noël» a été vendu à un prix inférieur d'un tiers à celui du commerce. Les ventes ont effectivement augmenté, mais le délestage n'a pas été aussi grand.

La proportion du budget communautaire consacrée à l'agriculture a augmenté jusqu'en 1981, s'est alors stabilisée et a repris ensuite son augmentation. Elle tourne autour de 70% du total. Rappelons qu'il a été entendu dès l'origine de la CEE que le secteur agricole n'était pas susceptible d'un traitement libéral comme le reste de l'économie.

Le coût de la PAC a également augmenté relativement à la part de l'agriculture dans le PIB de 0,35 en 1976 à 0,47 en 1979. Mais sans la PAC, les mêmes dépenses figureraient dans les budgets nationaux et, à titre de comparaison, la politique agricole coûte à la Suisse 1% de son PIB.

Le péril vient plutôt de la répartition des charges que de leur poids global. Les querelles nationales absorbent l'énergie des responsables de la Communauté. Chaque élargissement les ravive. Que répondre aux Anglais quand ils reprochent à leurs associés continentaux leur improductivité? Avec des exploitations cinq fois plus grandes, c'est vrai que leur efficacité agricole est exemplaire. Il est également normal qu'ils défendent le point de vue des consommateurs, puisque leurs agriculteurs ne forment qu'à peine 3% de la population active. Comment reprocher aux Grecs d'ajouter aux dépenses communautaires une «ardoise» de 1 milliard d'ECU? C'est la simple application des primes à la production instituées pour le tabac, l'huile d'olive, le blé dur, le coton, divers fruits et légumes. Mais la PAC peut-elle consister seulement à satisfaire tel puis tel autre intérêt national?

B. La prise de conscience

La PAC a évolué pendant les années 70 en fonction de trois soucis:

1° Appliquer ses principes, malgré la récession

a) Le principe de solidarité financière a été étendu en ce que les agriculteurs ont été appelés à participer au financement de l'écoulement des surplus. Ils pouvaient supporter cette charge, compte tenu des progrès de leur revenu pendant les dix premières années de la PAC. C'est le sens de la fameuse déclaration du vice-président de la Commission européenne, datée du 22 juin 1979, protestant contre les décisions prises par le Conseil des Ministres. La Commission voit la situation à long terme alors que les ministres obéissent à des soucis électoraux prochains. Ils décident toujours des prix supérieurs à ceux que propose la Commission. La déclaration de 1979 souligne que la politique de

prix doit être prudente et que les producteurs doivent participer régulièrement aux frais d'écoulement des excédents[13].

b) Le principe de préférence communautaire a été défendu contre les exploitants qui, en important des substituts de céréales et des corps gras, aggravaient les excédents laitiers, puis carnés. Mais les succès extérieurs de l'agro-alimentaire européen incitent à laisser du jeu à de telles importations. La préférence communautaire se défend bien puisque la Commission européenne a pu écrire, dans son rapport de 1973: «La PAC a une valeur d'intégration exemplaire entre Six, mais elle n'a pas rempli un objectif indiqué au Traité de Rome «contribuer au développement harmonieux du commerce mondial». Les statistiques du commerce mondial montrent que, pendant la décennie 1960-1970, la proportion de la production agricole exportée a diminué partout dans le monde, sauf dans la CEE. Les positions gagnées ont été gardées difficilement car les pays concurrents, avant tout les Etats-Unis, ont réagi. Ce ne sont pas toujours les mêmes qui l'emportent, mais la PAC a réduit l'infériorité de l'agriculture européenne par rapport à l'outremer.

2° Développer la politique de structures

Le FEOGA, par sa section «orientation», exerce une action structurelle. Deux autres fonds structurels ont été ajoutés: le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional. Il s'agit de concentrer l'action sur les exploitations et sur les régions qui ont encore besoin de se restructurer. L'ouverture des Six les uns sur les autres a profité en effet très inégalement à leurs exploitations agricoles. Comme toujours une plus grande liberté commerciale a fortifié les forts et affaibli les faibles. Mais il faut ensuite se regrouper, sinon les revendications s'élèveront au point de paralyser l'ensemble. La politique régionale a donc relayé la politique fonctionnelle. Les trois directives structurelles de 1972 ont été complétées en 1975 par une quatrième relative aux régions de montagne et aux zones défavorisées. Deux idées résument sa philosophie:

a) L'exploitation agricole en montagne a besoin de s'étendre pour employer valablement ses forces productives. Il s'agit de lui attribuer rapidement les terres libérées par les agriculteurs âgés ou découragés par les conditions de travail.

b) Les régions de montagne peuvent être animées par l'essor du tourisme et des sports d'hiver. Améliorer leur infrastructure servira aux montagnards doublement, comme agriculteurs et comme fournisseurs de services touristiques. C'est le sens des programmes dits de développement intégré appliqués à partir de 1981. Mais les régions montagneuses ne sont pas seules à bénéficier de mesures à caractère régional. L'irrigation dans le Mezzogiorno, la reconversion du vignoble de la côte méditerranéenne, le drainage de l'Irlande de l'Ouest ont été financés partiellement par la Communauté.

3° Maintenir l'image de marque de la CEE

Les fondateurs de la Communauté ont déclaré qu'ils ne voulaient pas remplacer l'égoïsme national par l'égoïsme à Six. Non seulement l'élargissement a été réalisé (Neuf, puis Dix...)

[13] Le premier prélèvement de «coresponsabilité» date de 1977 et concerne les producteurs de lait.

mais l'ouverture au monde extérieur a été poursuivie pendant la récession comme pendant la croissance.

Le 1er janvier 1973 entrèrent en vigueur les accords de libre-échange conclus entre la CEE et les pays de l'Association européenne restés hors de la Communauté. Surtout la CEE a resserré ses liens avec le Tiers Monde. La France et la Belgique avaient indiqué dès le début qu'elles entendaient associer à la CEE leurs anciennes colonies africaines. Ce fut l'objet d'accords successifs: les conventions signées à Yaoundé en 1963 et 1969, les accords signés à Lomé, le premier en 1975. A mesure que s'élargit la CEE s'étend son association avec les pays dits «moins avancés». D'autre part, la Communauté participe régulièrement aux négociations dans le cadre du GATT[14]. Ce qu'on appelle le «Tokyo Round» a été approuvé par le Conseil des ministres en 1979. Il a permis de réduire d'un tiers les droits de douane à partir de 1980. Il manifeste la volonté de maintenir une discipline des échanges internationaux malgré la crise, et d'éviter ainsi une redite des catastrophiques années 30.

C. Les remèdes adoptés

1° Un meilleur ajustement de l'offre à la demande

Lorsque l'offre est durablement supérieure à la demande, la moins mauvaise solution est la baisse des prix. Elle peut être camouflée par la constitution d'un double marché. L'institution de quotas en est fréquemment l'expression, puisqu'elle signifie que le prix garanti est appliqué à une quantité déterminée et que toute quantité supplémentaire sera écoulée au rabais. Un découragement de l'offre peut provenir aussi d'une taxe perçue sur les quantités livrées lorsqu'elles dépassent la quantité programmée par la Communauté: c'est la taxe dite de coresponsabilité. D'une manière générale, les organisations de marché constituées dans les années 70 accordent aux producteurs des garanties moins complètes que les précédentes. Par exemple, le retrait du marché, qui diminue définitivement la quantité offerte, n'est autorisée pour les fruits et légumes que lorsque le prix du marché est tombé à 50% du prix garanti.

Ainsi les années 70 ont repris le mécanisme classique de la baisse du prix pour ajuster l'offre à la demande. Encore faut-il rappeler que, d'un pays à l'autre, les prix agricoles baissent soit beaucoup, soit peu, soit pas du tout selon l'inflation de chacun. Ils ont baissé depuis 1975 pour les agriculteurs français, mais pas pour les paysans allemands. D'autre part, une dureté sociale excessive est évitée par l'attribution d'aides directes aux exploitations et régions défavorisées. L'aide indirecte que constituent les prix garantis perd de son importance relativement aux aides directes. Le fait que les agriculteurs sont de moins en moins nombreux a permis d'appliquer cette nouvelle politique, plus coûteuse que l'ancienne — la «personnalisation» de l'aide exige en effet une lourde bureaucratie.

Les effets économiques de cette pression sur les prix garantis sont remarquables. L'écart entre les prix européens et les prix mondiaux a nettement diminué. Il arrive même — accidentellement! — que les prix européens soient inférieurs aux prix mondiaux. Les prix du lait dans le monde sont maintenant comparables, sauf en Nouvelle-Zélande[15]. Sans doute la

[14] General Agreement on Tariff and Trade.
[15] Déclaration de François Guillaume rapportée dans la revue «Débat» de janvier 1984.

baisse du prix du lait n'a pas pour effet de décourager la production. La petite exploitation agricole ne peut pas trouver de revenu plus sûr, ni de travail mieux adapté à ses moyens. Mais elle ouvre un débouché nouveau. De nombreux produits chimiques naîtront de la valorisation du lactose[16].

2° Une meilleure répartition des charges

L'une des ressources propres de la Communauté souffre du succès de celle-ci: le rapprochement des prix européens et mondiaux diminue le montant des prélévements. Comme autre ressource, il y a la possibilité de toucher jusqu'à 1 % de la TVA. Le butoir a été atteint au début des années 80. Que pouvait faire la Communauté? Réduire ses ambitions? Trouver de nouvelles ressources? En fait la charge financière a été répartie autrement, les Etats couvrant directement plus de frais. Une telle solution inquiète la Commission européenne, car elle «renationalise» le seul secteur d'activité économique qui avait avancé loin dans le sens communautaire.

3° L'élargissement de la Communauté comme facteur de diversification des productions

L'adhésion de la Grèce et celle, toute proche, de l'Espagne et du Portugal permettent de diversifier l'offre des produits agricoles. Les produits du Midi sont moins banaux que ceux du Nord: l'huile d'olive, les herbes aromatiques, les multiples variétés de fruits et de légumes, le poisson et la viande de qualité correspondent aux goûts de consommateurs plus riches. Ils peuvent dans une certaine mesure remplacer les denrées qui viennent de plus loin.

D. L'apport de la PA

Nul ne doute que l'intégration économique n'avance moins vite depuis 1973. Mais personne ne doute non plus que l'existence de la PAC a changé le sort des agriculteurs des pays associés. Un certain nombre d'apports sont indiscutables.

1° Economique: progrès de la productivité

L'accroissement de la productivité physique (quantité obtenue par unité de superficie, par unité de bétail) est important sans l'être beaucoup plus que dans les pays industriels extérieurs à la Communauté. L'accroissement de la productivité-valeur (valeur ajoutée par unité de main-d'œuvre) est moins fort depuis 1971, mais un progrès de 6,2% par an reste significatif. Il est dû surtout à ce que l'agriculteur ajoute à son activité agricole une autre activité (l'industrie rurale, l'administration professionnelle, l'école primaire, le bureau de tourisme). Peut-on dire que l'agriculture communautaire progresse maintenant plus vite que sa principale concurrente, l'agriculture américaine? La réponse est différente suivant qu'on envisage l'entité Marché Commun agricole ou la somme des Neuf (ou Dix) agricultures nationales. Lorsque la Communauté annonce que ses dépenses agricoles sont inférieures à celles des Etats-Unis (en 1983 15,8 milliards d'ECU contre 22), elle a raison mais, si aux dépenses communautaires on ajoute les dépenses agricoles nationales, l'appréciation est

[16] «Le Monde», 7 août 1985.

inverse. De même, la place des Neuf (ou Dix) dans l'exportation mondiale est plus grande que celle des Etats-Unis, si l'on compte tout ce qui sort des pays membres, moins grande si l'on soustrait ce que se vendent les pays membres — soustraction normale puisque, dans les négociations internationales les Neuf (ou Dix) se présentent comme un seul.

2º Juridique: apparition de nombreux groupements

La Commission européenne a créé des comités consultatifs agricoles par produit, à partir de 1962. Ils sont composés pour moitié de représentants des producteurs et des organisations agricoles et pour l'autre moitié de représentants des syndicats, des industriels, des commerçants et des consommateurs.

D'autres groupements apparurent pour répondre à la politique communautaire régionale. Par exemple, en France, les comités de pays quadrillent une bonne part du territoire national et signalent tout problème économique ou social que pourrait résoudre un financement communautaire.

Mais l'effet principal de la PAC est d'avoir obligé les paysanneries nationales à former bloc pour faire aboutir leurs revendications. Ainsi la paysannerie française est représentée surtout par le CNJA parce que ses dirigeants ont su parler avec les responsables agricoles de la Communauté.

3º Politique: réduction des pouvoirs nationaux

Les pouvoirs nationaux sont grignotés de plusieurs façons.

a) Le syndicalisme est capable d'organiser des manifestations de masse à Bruxelles et dans les autres capitales européennes, lorsqu'il estime que l'évolution des prix reçus et payés par les agriculteurs tourne à leur désavantage. Ainsi, le COPA obtient du Conseil des Ministres des augmentations de prix supérieures à celles que propose la Commission.

Tableau: Augmentation annuelle des prix agricoles en Ecus

Campagne	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
Proposition de la Commission	7,2%	9 %	7,5%	3 %	2 %	0 %	2,4%	8,9%	9 %
Position du COPA	12,4%	15 %	10,6%	7,4%	5 %	4 %	7,9%	15,3%	16,3%
Décision du Conseil	9 %	9,6%	7,7%	3,9%	2,1%	1,3%	4,8%	9,4%	10,4%

Source: Revue du Marché Commun, nº 286, avril 1985, p. 218.

b) Le régionalisme vient peu à peu grâce en particulier à la FNSEA qui impose l'idée de grandes régions dont la cohésion tient «aux réseaux de commercialisation plutôt qu'à

l'exploitation des potentialités naturelles»[17]. L'expérience a appris aux agriculteurs qu'ils se défendaient mieux dans le cadre de la région que dans celui de la profession, où ils sont dominés par les firmes agro-alimentaires.

4° *Culturel: prise en compte du fait européen*

D'une institution à une autre; après la CEE est venu un Parlement européen. C'est un degré de plus vers l'Europe; la CEE est accusée de bureaucratisme mais le Parlement a été élu au suffrage universel. Le fait européen se construit lentement, comme le fait national dans le passé.

La PAC donne du poids à la paysannerie. Les deux courants de la théorie de la modernisation, marxiste et libéral, postulaient la disparition de la paysannerie comme inéluctible. On peut penser que la PAC contribue à infléchir l'évolution.

E. Des problèmes restent à résoudre

1° *Economiques*

a) Contradiction entre la garantie des prix et l'équilibre des marchés. Il faut vivre avec un conflit d'objectifs. Le prix sert à la fois à orienter la production et à donner un revenu aux producteurs. La garantie des prix stabilise le revenu des producteurs, ce qui est bien, mais détourne d'ajuster la production, ce qui est mal. Les dépenses agricoles de la CEE ont repris leur ascension en 1983: il faudra l'arrêter sans que le «stop and go» nous ramène à l'instabilité dont souffrait la paysannerie d'avant la PAC.

b) Contradiction entre l'ouverture du monde et la régionalisation. La PAC doit aider d'abord la paysannerie européenne qui a encore à rapprocher ses coûts de production de ceux du concurrent américain. L'aide au Tiers Monde vient en seconde ligne et, d'un accord de Lomé à un autre, reste l'insatisfaction de nos partenaires d'outre-mer. Le STABEX sert à stabiliser les recettes d'exportation, mais les pays en développement ont besoin d'un rapport favorable recettes-dépenses. C'est toujours la comparaison des prix reçus et des prix payés qui intéresse et à cet égard la situation n'est pas satisfaisante pour le Tiers Monde.

2° *Sociaux*

a) Exploitation à une unité de main-d'œuvre. La PAC n'a pas arrêté l'exode rural. Ni les salariés agricoles, ni les auxiliaires familiaux ne sont restés. Sans doute l'agriculture américaine connaît depuis longtemps l'exploitation à une seule unité de main-d'œuvre et ne paraît pas en souffrir. Mais il y a longtemps qu'elle s'est organisée pour pallier la pénurie de personnel. Outre-Atlantique, l'agriculteur isolé est soutenu par son milieu. Lorsque la Commission européenne réclame une réindustrialisation, elle vise un double but: accroître la dimension de l'exploitation agricole par réduction du nombre des exploitants et fortifier le milieu dans lequel ils vivent.

---

[17] Cf. P. Rambaud «La planification régionale» dans Etudes rurales n° 20, 1966.

b) Subordination des agriculteurs aux décideurs agro-alimentaires. La plupart des paysans d'Europe travaillent selon les directives des grandes firmes agro-alimentaires. Elles mêmes d'ailleurs suivent les impératifs commerciaux attachés à la demande de produits agricoles. La distribution massive de produits homogènes correspond au désir du plus grand public. Les agriculteurs ont peu de prise sur ce comportement.

*
* *

Le plus souvent la politique agricole de la CEE est la même que celle des autres pays développés qu'elle rejoint dans l'OCDE: «Où sont dans tout cela l'efficacité, l'utilité de la dimension communautaire?» [18]. On voit mal comment l'Europe agricole éviterait une double limitation:

— par l'intérieur, exprimée récemment par la réticence des Allemands à se rallier à l'accord sur les prix du blé.

— par l'extérieur, venant de ce que l'économie mondiale dépend des Etats-Unis et du Japon autant que de l'Europe.

La PAC a souffert de l'artifice des montants compensatoires monétaires. Les artifices continueront aussi longtemps qu'il n'y aura pas de monnaie européenne. Mais comment y parvenir lorsque certains pays n'ont pas confiance dans la monnaie des autres?

Quoi qu'il en soit, les agriculteurs européens étaient asphyxiés en 1939 par l'étroitesse de leurs débouchés et par la lenteur des progrès techniques: ce n'est plus vrai aujourd'hui.

[18] Dit par Jacques Delors cité par la revue «Futuribles» de mars 1985.