

PIERRE BAUDIN

Agriculture européenne : déséquilibre ou instabilité ?

Journal de la société statistique de Paris, tome 120, n° 2 (1979), p. 121-133

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1979__120_2_121_0

© Société de statistique de Paris, 1979, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

AGRICULTURE EUROPÉENNE : DÉSÉQUILIBRE OU INSTABILITÉ?

Pierre BAUDIN

président du groupe « Europe » de l'Association nationale des docteurs ès sciences économiques

Le 17 octobre 1978, à Bruxelles, sous la présidence de M. de Caffarelli, président du C.O.P.A., a eu lieu une journée d'information organisée par le groupe « Europe » de l'Association nationale des docteurs ès sciences économiques, l'Union internationale des agriculteurs français pour le renouveau et la Société de statistique de Paris. Le thème de cette journée de réflexion était : « Agriculture européenne : déséquilibre ou instabilité? ». A l'issue de cette réunion, qui a été marquée par un haut niveau de discussion et une grande liberté d'opinion, M. Pierre Baudin, président du groupe « Europe », a présenté une synthèse des travaux de cette journée, que nous reproduisons ci-dessous. Cependant, comme ces réflexions dépassent, par certains aspects, les idées qui ont été émises lors de cette réunion, l'article ci-dessous est reproduit sous la seule responsabilité de son auteur.

Depuis quelques années, les baromètres économiques ont atteint des limites extrêmes, les clignotants sont passés au rouge, les systèmes de lissage les plus sophistiqués ne parviennent pas à redresser les courbes à long terme et les écarts-type dépassent de loin les prévisions les plus pessimistes. Simple séisme, voire de grande amplitude, ou trépidation permanente? Pour la première fois dans l'histoire de la Communauté européenne, la croissance en volume du produit brut de la Communauté a été négative (-1,5 %) en 1975. Au taux triomphant de croissance de 4,6 % pour la décennie 1960-70, succèdent les taux moroses de 2,2 % de 1977 et de 2,6 % de 1978. Alors que l'emploi salarié et la productivité avaient crû au taux annuel moyen de 1 % et de 3,6 % durant les années soixante, ces mêmes taux sont de 0,3 % et 2 % en 1977 et de 0,2 % et 2,4 % en 1978. La consommation privée, dynamisme majeur de la croissance, n'a augmenté que de 1,3 % en 1977 dans la Communauté alors que son taux annuel moyen a été de 2,7 % dans les années soixante. Au milieu de cette tourmente sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale, l'agriculture communautaire s'interroge et parfois doute. Au séisme général se superposent les secousses permanentes et plus profondes de la mutation agricole de la Communauté. Dans six mois, dans un an, dans deux ans, l'économie européenne aura repris son essor, car pour la société européenne, il n'y a pas d'autre alternative que la fuite en avant si l'Europe veut continuer à assumer dans le monde cette part d'influence que ne justifierait pas la seule proportion de sa population dans la population mondiale. Dès lors, se pose la question du devenir de l'agriculture européenne. Dès lors se pose la question du diagnostic : « instabilité ou déséquilibre agricole » et de l'imputation des facteurs endogènes et des facteurs exogènes de cette instabilité ou de ce déséquilibre.

Le problème est d'importance. Les armes dont dispose actuellement la politique agricole commune permettent de faire face à une instabilité; elles sont beaucoup moins efficaces pour contrecarrer les effets d'un déséquilibre. Par ailleurs, si le diagnostic aboutit à la primauté des facteurs exogènes à l'agriculture, le redressement de la situation agricole

doit, au premier chef, venir des autres secteurs de l'économie et non pas de la seule agriculture et inversement dans le cas contraire. Face à un problème posé en termes aussi tranchés, mais nécessaires, il est clair que la réponse ne peut qu'être nuancée et multiple. Plus qu'une réponse, qui relève essentiellement de choix de politique, ce sont des questions nouvelles qui surgissent quand on aborde ce problème sous cinq optiques majeures : la politique économique globale, la politique des marchés, la politique des revenus, la politique socio-structurelle et la politique extérieure.

I — POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE (1)

Le déséquilibre et l'instabilité proviennent essentiellement de la non-concordance de vitesse de croissance ou de divergence d'évolution. Ces oppositions apparaissent dans deux domaines : la politique économique stricto sensu et la politique monétaire.

a) *politique monétaire et politique agricole*

Lorsque la politique agricole commune a commencé à se concrétiser, elle a eu besoin de posséder une « monnaie » commune; en fait, il ne s'agissait pas d'une devise supplémentaire aux six devises existantes mais simplement d'une unité qui permettait de transcrire au niveau national les actes de la politique agricole commune et inversement; d'où son nom d'unité de compte agricole. Elle a été définie par un poids d'or qui correspondait au poids-or du dollar américain, d'où également son nom de dollar-vert. Mais lorsqu'en 1971, le système monétaire international a été ébranlé, notamment par la suspension de la convertibilité-or du dollar américain, et qu'à la suite du Smithsonian agreement il a fallu procéder à une restructuration générale des taux de change, les responsables de la politique agricole commune ont opéré un choix qui demeure encore aujourd'hui : le maintien de relations fixes entre l'unité de compte agricole et chacune des monnaies de la Communauté; ce sont les taux verts. Consciemment ou non, il y a eu, dans ce cas, diagnostic : la dévaluation du franc français d'août 1969 et la réévaluation du deutsche mark d'octobre 1969 étaient des instabilités monétaires; la remise en question de l'accord de Bretton Woods était un déséquilibre fondamental. En revanche, les multiples variations des taux centraux des monnaies dans le serpent ou des taux de marché des monnaies hors du serpent sont perçues par les responsables de la politique agricole commune comme des manifestations d'instabilité et non de déséquilibre. Dès lors, se trouvent justifiés les montants compensatoires monétaires qui ont pour but d'amortir les conséquences néfastes de brusques variations monétaires et, par leur démobilitation progressive, de revenir à la situation ex-ante considérée comme « normale ». C'est pourquoi le passage de l'unité de compte agricole à l'unité de compte européenne, outre les arguments traditionnellement évoqués (quelle technique de passage? quel niveau de prix communs? Comment résoudre en toute hypothèse l'écart entre la monnaie la plus appréciée et la monnaie la plus dépréciée? etc.) dans cette analyse économique ne se justifie pas. Cependant, le problème se poserait en des termes tout à fait différents si, suite, par exemple, aux accords de Brême, naissait un système monétaire européen intégré,

1. Ce thème a été introduit par M. Marc Bentolila, directeur du Bureau agricole commun. Les remarques présentées ici sous chaque thème ne reflètent pas obligatoirement les opinions des présentateurs et ne sauraient engager en rien leur responsabilité.

fondé notamment sur une unité de compte européenne. Dès lors, le maintien d'un système monétaire agricole autonome ne trouverait plus sa justification; il y aurait situation nouvelle, départ réel vers une union économique, monétaire et institutionnelle et, dans cette hypothèse la politique agricole commune apporterait sa contribution à la construction européenne en adoptant l'unité de compte européenne. Les problèmes évoqués ci-dessus entre parenthèses, ne seraient pas résolus pour autant et le système des montants compensatoires monétaires pourrait être maintenu, étant donné que l'unité de compte européenne serait « flottante »; mais, en revanche, il y aurait uniformisation du système monétaire européen. Sans cette intégration monétaire européenne préalable, aucun argument n'est suffisamment puissant pour abandonner l'unité de compte agricole. Cela ne signifie nullement que la situation actuelle soit parfaite. Le régime des montants compensatoires monétaires est imparfait, voire même parfois injuste; mais ses avantages l'emportent sur ses inconvénients dans la mesure où ce régime ne devient pas permanent; car, alors, destiné à pallier certaines instabilités, il pourrait en créer d'autres qui, à la longue, conduiraient à des déséquilibres.

Dans la mesure où un système monétaire européen serait décidé et qu'un passage à l'unité de compte européenne serait arrêté, il conviendrait que ce système, contraignant pour l'agriculture, soit, dans ce cas, mis rapidement en place et, en toute hypothèse, avant l'élargissement de la Communauté. Par ailleurs, sans entrer dans la fausse querelle des monétaristes et des économistes, on doit rappeler qu'un système monétaire européen intégré ne peut trouver son entière justification et sa pleine efficacité qu'au sein des économies sinon intégrées, du moins en haute convergence.

b) *politique économique et politique agricole*

Or, il est évident que cette haute convergence n'existe pas actuellement. Sans vouloir être exhaustif à ce niveau de réflexion, on peut déceler trois aspects de ce que l'on entend ici par absence de haute convergence : la non-harmonisation, voire même la collision de macro-objectifs, la non-harmonisation de politiques sectorielles et l'absence de conception univoque des problèmes purement agricoles.

— La non-harmonisation de macro-objectifs dans les politiques économiques des États membres : cette non-harmonisation est apparue en pleine lumière lors de la crise pétrolière mais elle s'est poursuivie de façon plus discrète lors des recherches de solutions nationales pour résoudre les problèmes induits par la crise économique malgré des efforts non négligeables pour se diriger vers cette convergence. Du seul point de vue agricole ici retenu, trois exemples peuvent illustrer cette constatation. Le premier a trait à la recherche de l'équilibre des balances des paiements nationales par le biais de la balance agricole. Pour réactiver une production interne par l'accroissement d'un solde extérieur net positif ou pour diminuer l'ampleur d'un solde négatif de la balance commerciale, certains États membres s'efforcent d'élargir leurs marchés agricoles extérieurs ou de diminuer leur dépendance externe. Au niveau agricole, cela se traduit essentiellement par une recherche d'accroissement de la production. Or, il est évident qu'une telle politique ne peut que trouver rapidement ses limites, compte tenu de la saturation des principaux marchés agricoles, ce qui signifie qu'une telle action dans le secteur agricole n'aboutit qu'à transférer les problèmes d'un secteur à un autre ou d'un État membre à un autre, ce qui, en toute hypothèse, ne peut être que limité, coûteux et préjudiciable à l'ensemble de la Communauté.

Un deuxième exemple de conflits d'objectifs macro-économiques peut être trouvé dans la priorité donnée à la défense de la monnaie nationale. On constate dans la Communauté que certains États membres privilégient hautement cet objectif, tandis que d'autres, par

nécessité ou par volonté, privilégient d'autres objectifs. Ceci a été particulièrement évident en 1976 et 1977. Mais les faits ont démontré que ni les monnaies dites fortes, ni les monnaies dites faibles ne sortaient victorieuses du seul combat monétaire mené de façon divergente et qu'en toute hypothèse, la seule politique sectorielle relativement commune, la politique agricole commune, en était particulièrement affaiblie; au 13 novembre 1978, par exemple, l'écart entre la devise la plus appréciée et la devise la plus dépréciée était de 40,4 points de pourcentage.

Enfin, un troisième exemple peut être trouvé dans certaines options de politique d'emploi et de recherche de productivité en agriculture. On ne peut à la fois demander aux agriculteurs des accroissements permanents de productivité et lutter contre ce qu'on appelle injustement l'exode rural, confondant ainsi volontairement ou non, la sortie souhaitable hors d'une activité économique (la désagriculturisation) et le départ regrettable hors d'un environnement (la déruralisation). Le conflit de macro-objectifs devient d'ailleurs majeur quand on souhaite à la fois rééquilibrer une balance extérieure par l'agriculture et maintenir dans l'agriculture le maximum de producteurs. En effet, pour accroître sa part des marchés agricoles extérieurs, un État doit avoir une agriculture plus « performante » que celle de ses concurrents; pour arriver à cette performance, il lui faut accroître sa productivité, c'est-à-dire diminuer ses coûts de production; pour arriver à ce résultat, il faut notamment agrandir la taille d'exploitation; pour ce faire, ne plus soutenir les agriculteurs marginaux, du moins, en tant que producteurs agricoles. Si pour des raisons sociales ou de certaine politique, cette conclusion ne peut être concrétisée, alors qu'on en tire les conséquences en termes de politique générale mais qu'on ne veuille pas faire croire que l'ensemble des objectifs peut être atteint à la fois, sans modification de la situation économique, politique et sociale actuelle de l'agriculture.

— La non-harmonisation des politiques sectorielles : la politique agricole commune, pour intégrée qu'elle soit, ne peut prendre sa vraie dimension que dans la mesure où d'autres politiques sectorielles sont elles-mêmes intégrées ou du moins hautement convergentes, ce qui est loin d'être le cas. Deux exemples, un, général et un autre, particulier, peuvent illustrer cette constatation. L'hypothèse générale du marché commun a été et reste plus ou moins celle du libre-échangeisme. Cependant, jamais les pères du Traité de Rome n'ont voulu que l'Europe devienne le champs-clos des rivalités des grands monopoles, où ne survivraient, dans chaque domaine, que les plus forts. C'est pourquoi, deux correctifs majeurs ont été introduits au libre-échangeisme de base : d'une part, la politique de concurrence, d'autre part, la politique régionale. Or, on doit constater, du moins en agriculture, que, à part quelques exemples spectaculaires, la politique commune de concurrence est extrêmement discrète et que la politique commune régionale n'est souvent réduite qu'à quelques actions ponctuelles. Le déséquilibre régional entre le Nord de la Communauté et le Sud s'est aggravé et ne sera certainement pas résolu avant l'élargissement de la Communauté, même si les propositions actuellement pendantes étaient acceptées.

Le deuxième exemple de non-harmonisation de politique sectorielle dommageable à la politique agricole commune est la non-harmonisation des politiques fiscales. En effet, les taxes et accises ne sont pas harmonisées dans la Communauté et un rapport récent de la Commission sur l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché viti-vinicole fournit un exemple patent de discrimination des produits selon le jeu fiscal. Pour un litre de vin de table, la part des accises et de la T.V.A. représente 5 % du prix à la consommation en Italie, 46 % en Belgique et 73 % au Royaume-Uni. Affirmer dans un tel cas qu'il y a liberté d'échange du vin de table au sein d'un marché dit commun est dérisoire.

— L'absence d'approche univoque des problèmes agricoles : ce point est plus délicat car il se réfère à la politique agricole commune même. En effet, il faut reconnaître que les États membres de la Communauté n'ont pas tous la même conception d'approche des problèmes agricoles. Donc, leur vision des liaisons entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie est différente; la politique agricole commune a de plus en plus de difficulté à être une politique claire conduite vers des objectifs précis et déterminés d'un commun accord; elle est de plus en plus la résultante de forces souvent opposées qui s'affrontent au sein du Conseil dont les décisions sont le résultat de compromis de plus en plus difficiles. C'est pourquoi, certains se demandent si le moment n'est pas venu de faire le point de la politique agricole commune et de la « repenser ». Aborder ce problème par ce biais paraît être extrêmement dangereux et il y a de grandes chances pour que, dès le départ, les discussions deviennent politiques, c'est-à-dire stériles. En revanche, on peut se demander si la Commission elle-même ne pourrait pas procéder à une réflexion sur les résultats de la politique agricole commune, ses imperfections, sa cohérence et surtout les *causes* qui freinent son plein épanouissement. Dès lors apparaîtraient les conflits d'objectifs ou les absences d'harmonisation dont certains ont été décrits ci-dessus. Dès lors apparaîtraient aussi les faibles limites qui sont laissées aux instances communautaires pour mener cette politique agricole commune, qui a dû être réduite, pendant très longtemps, presque essentiellement à de la gestion de marchés. Des efforts non négligeables ont été faits et continuent à être menés dans le cadre de la politique socio-structurelle; mais il semble que le moment est maintenant venu de dépasser ces approches et de les insérer dans un plus grand dessein. Ce dessein pourrait être : la *politique commune de l'alimentation*. Dès lors, l'agriculture serait réinsérée dans une chaîne de production complète où serait soumis à la politique commune *l'ensemble* des maillons de la chaîne : les facteurs de production, les biens intermédiaires, les produits agricoles et les produits alimentaires. Dès lors aussi devraient être recherchées les cohérences entre politique économique et politique agricole, par exemple : par la multiplication régionale de pôles de croissance intégrés, c'est-à-dire multi sectoriels qui permettraient de fixer la population agricole dans certaines régions rurales tout en lui offrant d'autres alternatives que l'agriculture, par la définition de rapports nouveaux entre agriculture et industries agro-alimentaires, par la mise en œuvre d'une politique commune de la recherche et du développement, par l'amélioration des politiques de commercialisation, etc... Tous les bénéfices de ces actions apparaîtraient alors aussi bien aux producteurs qu'aux consommateurs. Actuellement, entre la politique économique globale et la politique agricole, il y a plus que des instabilités; il y a des déséquilibres; tous ces déséquilibres ne doivent pas être imputés à la crise économique; il serait temps de le reconnaître et de préparer, dès à présent, « l'après-crise ».

II — LA POLITIQUE DES MARCHÉS (1)

De par la nature de son activité, essentiellement liée aux conditions climatiques, souvent exposée à des fléaux biologiques maîtrisés tels que les maladies ou les insectes destructeurs, l'agriculture présente une production mal maîtrisée où les écarts de production se traduisent en écarts de prix plus que proportionnels par suite d'une certaine rigidité

1. Ce thème a été introduit par M. Adrien Ries, conseiller principal à la Direction générale de l'Agriculture de la Commission des Communautés européennes.

de la demande. Donc, par définition, les marchés agricoles sont des marchés instables; mais, et à condition de rester à l'intérieur d'une certaine fourchette d'instabilité, les responsables de politique agricole, du moins dans les pays industrialisés, savent répondre à ces soubresauts de la production. De toute autre nature, paraissent être certaines tendances actuelles décelables seulement à l'analyse des courbes à long terme et qui tendent à modifier les situations d'approvisionnement de presque tous les marchés communautaires qui semblent être caractérisés par quatre tendances :

- a) *une accélération de la production due*
 - au progrès technico-biologique,
 - à la tendance à la sécurisation de plus en plus grande des revenus agricoles par des politiques de soutien et d'intervention,
 - à la tendance à résoudre les problèmes agricoles presque uniquement à l'aide d'une politique de prix,
 - à la politique économique globale qui n'offre pas suffisamment d'alternatives d'emploi par suite de la situation économique actuelle, de l'absence de politique régionale ou même de la recherche de solution à certains macro-déséquilibres par un accroissement de production agricole;
- b) *un ralentissement de la demande dû*
 - à une certaine saturation des besoins nutritionnels,
 - à un ralentissement démographique et donc à un vieillissement de la population,
 - à des changements d'habitudes de consommation notamment en faveur de produits déjà cuisinés, ou ayant subi un traitement industriel (conserves, poudres, aliments composés, etc.);
- c) *une limitation des débouchés extérieurs* : les marchés mondiaux de produits agricoles tempérés sont étroits, variables et ont des niveaux de prix généralement très inférieurs à ceux de la Communauté. Les exportations doivent donc se faire à l'aide de restitutions qui aggravent la charge budgétaire de la Politique agricole commune sans résoudre les problèmes majeurs auxquels la Communauté agricole est confrontée;
- d) *une satisfaction de plus en plus grande des besoins communautaires, primaires ou secondaires par des importations extra-C.E.E.* : cette satisfaction découle, soit d'accord contractuels (sucre ACP, viande bovine GATT, beurre néo-zélandais...), soit d'engagements internationaux (importations à droits nuls suite à des accords GATT), soit d'une exigence technologique (« révolution de l'alimentation animale » par les tourteaux, farines, etc.).

Les efforts conjugués de ces quatre tendances ont abouti à un accroissement des taux d'auto-alimentation des principaux marchés de la Communauté. Cette situation n'alarme pas les responsables des politiques agricoles; elle est même parfois source de satisfaction; mais lorsque le mouvement se poursuit et que les situations d'excédents apparaissent sur des marchés de plus en plus nombreux, l'homme de réflexion s'inquiète tandis que certains hommes responsables, par suite de phénomènes psychologiques qu'il serait intéressant d'analyser, se refusent à admettre les évidences les plus indiscutables comme les excédents structurels laitiers. Aux temps anciens, les messagers, porteurs de mauvaises nouvelles,

étaient occis; pour éviter sort semblable, contentons-nous de centrer notre attention sur les trois seuls marchés reconnus « officiellement » comme « difficiles » : les marchés du lait, du vin et du sucre.

Le marché laitier est en déséquilibre structurel. Cette constatation n'est ni nouvelle ni surprenante. Elle n'est pas nouvelle car dès 1958, lorsque l'on eut réuni l'ensemble des bilans laitiers des Six États qui avaient décidé d'unir leur destin, on constata que la simple addition des six bilans aboutissait à un excédent exprimé en lait liquide de 1,4 mio t. Elle n'est pas surprenante, car, déjà en 1958, les tendances à moyen et long terme faisaient apparaître des problèmes beaucoup plus angoissants.

En effet, dès 1963, époque où la Direction générale de l'Agriculture de la Commission des Communautés européennes possédait un important service de prévision qui publiait les résultats de ses travaux, le surplus laitier avait été estimé se situer dans une fourchette comprise entre 8,6 et 10,2 mio t. d'équivalent-lait entier en 1970, si aucune mesure drastique n'était adoptée « pour éviter la création d'excédents laitiers non résorbables et de caractère structurel ». Cette expression n'est pas de 1978; elle figure in extenso dans l'étude en question (1). En 1966, le même service de prévision jetait un nouveau cri d'alarme : « si une politique de prix très élevé du lait était adoptée... la production s'accroîtrait dans des proportions élevées ». Fin 1968, les études prévisionnelles qui sous-tendent le Plan Mansholt confirment « la situation alarmante » du marché laitier de la Communauté.

Enfin, en 1976, dans un document au titre un peu désabusé « Vers un équilibre sur le marché laitier », la Commission concluait à « l'existence d'un surplus de l'ordre de 10 % du lait livré aux laiteries », c'est-à-dire environ à 9 mio t. d'équivalent-lait en 1978. Ceci est important car cela signifie que l'élargissement de la Communauté à des États fortement déficitaires en produits laitiers, comme le Royaume-Uni, n'est pas un élément de nature à résoudre le problème fondamental des excédents laitiers de la Communauté. L'argument de l'élargissement à trois nouveaux États, eux-mêmes déficitaires (?) en produits laitiers, ne saurait donc être un prétexte pour se cacher derrière la matérialité des faits : 3,7 milliards d'unités de compte européennes de dépenses de soutien pour 1979 (plus de 20 milliards de francs français ... nouveaux!) sans résoudre le problème des excédents puisque, à fin 1978, les stocks de beurre auront atteint le niveau record de 280 000 t. et ceux de poudre de lait écrémé celui de 932 000 t. La conclusion est claire : le Conseil, bien que parfaitement averti et conscient de la situation, a laissé, pour des raisons qui lui appartiennent souverainement, le problème en arriver à un point tel que les solutions possibles ne pourront être trouvées que par des sacrifices majeurs de la part des agriculteurs de la Communauté et des transferts financiers importants de la société vers les agriculteurs. En toute hypothèse, l'Europe doit se débarrasser de ce cancer si elle entend démontrer qu'elle est capable d'assumer la responsabilité de la gestion de secteurs économiques de plus en plus nombreux. C'est la crédibilité des responsables européens qui est engagée dans ce combat.

Le deuxième cas officiellement admis de marché « difficile » est celui du vin. Cependant, dans ce cas, la problématique est différente de celle du marché du lait. Dans son rapport concernant l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché viti-vinicole, la Commission a chiffré « le déséquilibre actuel qui règne sur le marché du vin ... à l'intérieur d'une fourchette de 6 à 10 mio d'hectolitres ». Là encore, les courbes évoluent de façon divergente et alarmante pour l'avenir; alors que la production augmente, en moyenne, à long terme, d'1 % par an,

1. « Le marché commun des produits agricoles — Perspectives 1970 », par MM. KROHN et MATHON. Série Agriculture, n° 7, 1963, Bruxelles.



la consommation stagne. Deux types d'action majeurs sont actuellement encore possibles : une action de limitation de la production et d'amélioration de la qualité et une action de réactivation de la consommation, ne serait-ce notamment que pour le rééquilibrage de conditions de concurrence des différentes boissons au sein du Marché commun. Les règlements concernant ces actions sont pendants devant le Conseil; des procédures ont été engagées contre des États membres dans le secteur des boissons alcoolisées pour infraction aux règles concernant les dispositions fiscales prévues par le Traité de Rome; il ne nous appartient donc pas d'analyser ici cette question. On doit seulement constater qu'en plus des instabilités très fortes de la production, propres à la viticulture, il existe sur le marché du vin de table un déséquilibre, que ce déséquilibre n'est pas aussi profond que le déséquilibre laitier mais qu'il exige une solution d'autant plus rapide qu'il est cumulatif, que les problèmes du vin ont toujours été liés à des problèmes sociologiques exacerbés de longue date et que les futurs adhérents à la Communauté sont d'importants producteurs.

Le troisième marché en déséquilibre est le marché du sucre. Là aussi la production a crû à un taux rapide tandis que la consommation s'essouffait. Sur ce marché, parfaitement organisé, bien structuré, la maîtrise de l'offre ainsi que son contrôle sont plus aisés. Le Conseil a déjà ramené le quota B de 135 à 127,5; si cela était nécessaire, ce quota devrait être à nouveau réduit. Cette réaction est saine; les sucriers et les betteraviers l'ont comprise et le processus de déséquilibre a pu être partiellement résolu avant son emballement.

Ces trois exemples devraient rendre les responsables de politique agricole très prudents dans leurs futures décisions de prix. Il ne faut pas seulement produire; il faut aussi vendre; pour vendre, il faut être compétitifs et on en revient ainsi toujours à la lancinante nécessité de la politique socio-structurelle, qui devrait, au premier chef, être la cause de l'amélioration des revenus agricoles.

III — LA POLITIQUE DES REVENUS ⁽¹⁾

Constate-t-on au niveau des revenus agricoles des instabilités ou des déséquilibres? A priori, on pourrait supposer que l'activité agricole étant éminemment aléatoire, les revenus agricoles participent de cette même incertitude. En fait, cette relation n'est pas aussi directe et s'il n'existe pas une politique des revenus agricoles définie comme telle, au niveau communautaire, les revenus agricoles voient, cependant, cette instabilité amortie de 5 façons principales différentes :

- le système du prix de soutien évite que des instabilités du marché ne se répercutent sur les revenus agricoles au-delà d'un certain seuil; ce système s'applique à près des 3/4 de la valeur de la production finale agricole de la Communauté;
- le système de l'aide complémentaire, soit aux produits (froment dur, huile d'olive...), soit aux revenus (zones de montagnes et régions défavorisées), constitue un élément stable du revenu agricole;
- le principe du « revenu comparable », qui est un instrument de cohérence entre la politique des prix et la politique socio-structurelle, a permis, par une hausse des prix adéquate, de maintenir les exploitations de référence dans l'échantillon de référence, c'est-à-dire d'assurer ainsi une certaine stabilité du revenu des exploitations dites modernes, au sens de la directive 159 du 17 avril 1972;

1. Ce thème a été introduit par M. Claude BAILLET, chef de division à la Direction générale de l'Agriculture de la Commission des Communautés européennes.

- les aides exceptionnelles ont pour but de faire face à des situations exceptionnelles, soit du point de vue météorologique (aide aux régions sinistrées), soit du point de vue économique (crise du pétrole et accidents monétaires). Il faut entendre ici le mot « aide » au sens large; c'est-à-dire que pour faire face à une instabilité du revenu agricole suite à un accident économique, l'aide peut être directe et spécifique (prime pour les serres chauffées accordée lors de la crise pétrolière), mais elle peut être aussi générale (modification des taux verts dans certains États membres; ou hausse générale des prix communs en cours même de campagne, comme cela s'est produit pour la campagne 1974/75);
- la protection extérieure, quel que soit le régime adopté, met, en majeure partie, les revenus agricoles à l'abri des instabilités des marchés mondiaux.

Si les instabilités de marché sont ainsi fortement amorties au niveau des revenus agricoles, en revanche, les déséquilibres des revenus agricoles n'ont pas été atténués par la politique agricole commune. Les écarts régionaux des revenus agricoles demeurent extrêmement importants et il faut reconnaître que ni la politique régionale ni la politique agricole commune, malgré certains efforts récents qui ne porteront leurs fruits qu'à long terme, n'ont pu, au cours des 20 années d'existence de l'Europe, faire face à ce grave problème. En 1977, la dispersion régionale moyenne maximale, autour d'une moyenne nationale égale à 100, a été de 74 à 128 en Allemagne, de 71 à 127 au Royaume-Uni, de 42 à 183 en Italie et de 65 à 298 en France.

En ce qui concerne le déséquilibre sectoriel entre l'agriculture et les autres secteurs de l'activité économique, plusieurs remarques peuvent être présentées. Tout d'abord, il est méthodologiquement erroné de comparer les revenus d'un secteur relativement faible (moins de 5 % du P.N.B. communautaire) à l'ensemble des autres secteurs. Ensuite, il faut constater que si, dans certains États membres, la relation entre revenus agricoles et revenus non agricoles est de l'ordre de 0,5, elle est de l'ordre de 1 dans d'autres États membres, ces derniers étant généralement cités, et ce n'est pas un hasard, comme ayant les meilleures structures de production. Enfin, il faut souligner que si les écarts régionaux et inter-sectoriels sont importants, les écarts entre exploitations de taille et d'orientation différentes sont également considérables et les statistiques fiscales françaises, à titre d'exemple, comprennent toujours quelques agriculteurs parmi les 100 premiers contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu. Mais surtout, dans ce débat, il faut être clair; on ne peut pas, *à la fois*, reculer devant une politique socio-structurelle efficace, vouloir résoudre l'ensemble des problèmes essentiellement par la politique des prix, c'est-à-dire faire face aux déséquilibres de certains marchés, par une politique prudente de prix et s'étonner du non-rattrapage des revenus non-agricoles par les revenus agricoles. Si l'on veut éviter toute schizophrénie, ou toute amphibologie, on doit dire clairement que pour revenir à un équilibre ou pour éviter un futur déséquilibre sur les principaux marchés agricoles, il faut maintenir une politique de prix prudente, c'est-à-dire une politique de prix telle qu'elle exerce une pression insupportable sur les producteurs marginaux et qu'elle les incite à s'orienter vers d'autres productions ou vers d'autres activités non-agricoles. Ce n'est pas faire preuve de cynisme que de dire clairement ces faits; en revanche, le cynisme serait réel et les tensions sociales se manifesteraient tout naturellement si aucune orientation nouvelle agricole ou non-agricole n'apparaissait. La crise économique actuelle ne doit pas être un prétexte au refus de politiques d'accompagnement socio-culturelles à la nécessaire et courageuse politique prudente des prix proposée par le vice-président Gundelach, plus spécialement chargé des questions

agricoles à la Commission des Communautés européennes. C'est au moment où l'Europe sort lentement de la crise économique et qu'elle s'apprête à accueillir trois nouveaux États membres aux structures de production différentes que doit être mise en œuvre une politique de « développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre », ce qui permettrait « d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». En agissant ainsi, les instances communautaires ne feraient pas œuvre révolutionnaire, elles ne feraient que se conformer à l'article 39 du Traité, ce qui devrait être leur souci majeur.

IV — POLITIQUE SOCIO-STRUCTURELLE (1)

Dans le domaine des facteurs de production, la réponse est claire. Il ne s'agit pas d'instabilité mais bien des déséquilibres dans tous les secteurs structurels. Du point de vue main-d'œuvre, la part de l'emploi agricole de la Communauté en 1977 représentait 8,2 % de l'emploi total alors que la part de la valeur ajoutée brute agricole ne représentait qu'un peu plus de 4 % de la valeur ajoutée brute totale de la Communauté. En 1975, plus de la moitié de la population employée en agriculture (54 %) avait 45 ans ou plus, tandis que dans l'ensemble de la population employée, cette proportion dépassait légèrement le tiers (36 %). Du point de vue répartition des cheptels, en 1977, 12,5 % des détenteurs de bovins détenaient près de la moitié (48 %) des bovins de la Communauté, et 3,2 % des détenteurs de porcs géraient plus de la moitié du cheptel porcin (53,1 %). Du point de vue des exploitations, il suffit de rappeler qu'en 1975, dans la Communauté, 6,3 % des exploitants agricoles détenaient 41,9 % de la superficie agricole utilisée. Les exemples pourraient être ainsi multipliés; ils sont tous les témoins des déséquilibres structurels de la Communauté. Encore faut-il souligner qu'il s'agit de moyenne communautaire. En effet, au niveau national et au niveau régional, les problèmes sont encore plus graves. Si, en 1975, au Royaume-Uni, 30,5 % des exploitants détenaient 80,8 % de la superficie agricole utilisée, en Italie, 1,8 % détenaient 32 % de cette superficie.

Face à cette situation déséquilibrée, la seule politique des prix, telle qu'elle s'est exercée jusqu'à présent, est inefficace, pour résoudre à la fois les problèmes de déséquilibres structurels et les problèmes de déséquilibre de marché et, par là même, les problèmes de déséquilibre de revenus. En fait, la politique socio structurelle agricole devrait poursuivre quatre objectifs principaux :

- apporter l'indispensable complément d'une politique prudente de prix, notamment par le choix d'alternatives à l'activité agricole;
- accroître la productivité, notamment par le développement du progrès technico-biologique, l'encouragement et la diffusion de la recherche et l'insertion de l'agriculture dans les chaînes économiques existantes;
- participer au développement régional agricole;
- appuyer les mesures de rééquilibrage de l'offre et de la demande sur certains marchés agricoles.

1. Ce thème a été introduit par M. Jacques Vonthron, administrateur à la Direction générale de l'Agriculture de la Commission des Communautés européennes.

Un certain nombre d'actions ont été entreprises dans chacune des quatre directions proposées. La directive concernant le régime d'encouragement à la cessation d'activité agricole et celle concernant l'information socio-économique et la qualification des personnes travaillant dans l'agriculture peuvent être classées dans la première catégorie. Les règlements concernant la commercialisation et les groupements de producteurs relèvent de la deuxième catégorie, tandis que la directive sur les zones de montagne et les régions défavorisées de même que les actions régionales de type « méditerranéen » décidées lors du Conseil des 8-12 mai 1979 seraient de la troisième catégorie. Enfin, les mesures proposées par la Commission dans le secteur viti-vinicole, ou dans le secteur laitier, illustrent la quatrième catégorie. Que doit-on penser de ces actions? Les premières mesures sont encourageantes, mais elles sont tardives, partielles et inadaptées.

— Elles sont tardives. Voilà 20 ans que le diagnostic de déséquilibre structurel a été établi et, fin 1978, la Communauté ne possède toujours pas de politique socio-structurelle complète et intégrée. Le seul rappel de cette constatation a simplement pour objet de souligner l'urgence du problème, aggravée par deux faits : le futur élargissement de la Communauté et l'effet cumulatif des déséquilibres qui rendent de plus en plus difficiles les solutions possibles.

— Elles sont partielles. Les premières directives ont été « arrachées » aux États membres, pièce par pièce, alors qu'elles constituaient les parties d'un édifice structuré, l'une étant le complément nécessaire de l'autre et inversement. A l'heure actuelle, un programme d'action n'existe pas, aussi bien dans le temps que dans l'espace. Par exemple, on sait qu'en 1975, un quart de la population employée dans l'agriculture (14 % dans les autres secteurs) a plus de 55 ans et que 23 % (41 % dans les autres secteurs) a moins de 35 ans; il convient donc de refaçonner la pyramide agricole au risque de rencontrer n'importants problèmes d'adaptation structurelle dans quelques années. Or, si la Commission a présenté au Conseil une proposition concernant l'aide spéciale aux jeunes exploitants réalisant un plan de développement, la question est toujours pendante devant le Conseil. Cette absence de programme intégré apparaît également au niveau territorial. Il y a actuellement absence d'un programme intégré de développement structurel agricole de la Communauté. Il y a des problèmes de déséquilibres régionaux importants; il y a des problèmes de déséquilibres graves entre le nord et le sud de la Communauté, mais aussi en Écosse et en Irlande; or, les seules décisions du Conseil ne répondent pas aux questions qui se posent en la matière : on prévient les inondations dans le Bas-Hérault; on draine les régions de l'ouest de l'Irlande et on irrigue la Corse parce qu'on irrigue le Mezzogiorno. Alors que la dimension communautaire aurait dû permettre une meilleure vue d'ensemble des problèmes et une recherche des solutions par complémentarité, on constate que les habitudes nationales, tant décriées, du « saupoudrage » des crédits publics se retrouvent multipliées par Neuf, au niveau de la Communauté.

— Elles sont inadaptées pour deux raisons principales : a) le montant des primes qui sont à la base des directives socio-structurelles ne suit pas l'évolution monétaire constatée dans les États membres de la Communauté; b) les critères d'octroi des primes sont uniformes pour la Communauté et ne correspondent pas aux conditions économiques variables selon les régions de la Communauté. Dès lors, on ne doit pas être surpris de constater que les trois directives socio-structurelles ont été appliquées dans certains États membres où les structures étaient déjà relativement bonnes et l'économie relativement stable tandis qu'elles n'étaient même pas mises en œuvre en Italie, par exemple, pour laquelle elles auraient dû

être appliquées au premier chef. Ces remarques ne doivent pas être considérées comme des critiques de la politique socio-structurelle. Elles ont pour but essentiel de rappeler que les déséquilibres structurels sont à la base de la majorité des déséquilibres agricoles constatés, qu'un effort accru doit être entrepris dans ce domaine, que la politique des marchés est impuissante à elle seule à résoudre les déséquilibres fondamentaux entre l'offre et la demande et qu'enfin, aucun État membre d'une Communauté n'a, à la longue, intérêt à ce que des déséquilibres nationaux ou régionaux s'aggravent aussi bien sur son propre territoire *que sur celui de ses partenaires*. Dans ce domaine, l'expérience a clairement démontré que ce qui est refusé à court terme est *toujours* octroyé plus tard dans une proportion supérieure à la demande initiale. Enfin, une des justifications, souvent omise, d'une réactivation d'une politique socio-structurelle a trait à la compétitivité de l'agriculture européenne.

V — LA POLITIQUE COMMERCIALE AGRICOLE (1)

En effet, la protection douanière dont jouit tout pays ou groupe de pays a deux aspects : a) un aspect passif, défendre les activités économiques internes contre les fluctuations des marchés internationaux et contre la concurrence déloyale; b) un aspect actif, permettre aux activités économiques internes de procéder aux nécessaires réformes de structures pour être compétitives au niveau mondial, participer ensuite (ou parallèlement?) à la démobilitation des protections douanières et accélérer ainsi les échanges mondiaux. Donc, dans ce domaine, on bute encore une fois sur l'obsédante nécessité de réformes structurelles.

Instabilité ou déséquilibre au niveau de la politique commerciale? Le sujet est trop vaste pour être ici approfondi. On doit seulement noter qu'en ce qui concerne l'agriculture européenne, le système de protection actuellement en vigueur l'a, en général, mise à l'abri des fluctuations erratiques des marchés internationaux. Par contre, ce système n'est pas étanche et il présente un déséquilibre fondamental vis-à-vis des produits à droits faibles ou nuls, consolidés au G.A.T.T., et concurrents de produits européens, tels que les produits de substitution aux céréales dans l'alimentation animale ou les graisses et huiles végétales.

Sur les marchés mondiaux eux-mêmes, il est évident que la Communauté est en faveur d'un développement des échanges mondiaux et elle l'a prouvé par l'exemple puisque de 1973 à 1977, les importations de produits agricoles et alimentaires de la Communauté ont augmenté de 56 %, tandis que ses exportations augmentaient de 69 %. Mais il est bien évident qu'un commerce mondial ne peut se développer que dans la mesure où il y a, au moins, une relative stabilisation des marchés, que cette stabilisation soit atteinte par un système de stocks régulateurs et de prix minima ou par tout autre moyen. Par ailleurs, il faut qu'il y ait égalité entre tous les partenaires commerçant de façon multilatérale entre eux. A l'heure actuelle, cette égalité n'existe pas et une grande partie du commerce mondial se fait sous forme bilatérale.

Certes, il est des cas qui méritent une attention particulière; il s'agit notamment, des pays en voie de développement, qui, du point de vue agricole, sont victimes à la fois d'instabilité et de déséquilibre. Leur déséquilibre structurel est permanent et leur instabilité est majeure quand, comme pour la majorité d'entre eux, leurs recettes d'exportation pro-

1. Ce thème a été introduit par M. Karl Friedrich Falkenberg, administrateur principal à la Direction générale de l'Agriculture de la Commission des Communautés européennes.

viennent du commerce d'un ou de quelques produits. C'est pourquoi, vis-à-vis de ces pays, la Communauté a appliqué le système des préférences généralisées; elle a conclu l'accord de Lomé et l'accord « sucre »; elle a esquissé une approche méditerranéenne pour les pays riverains de la Méditerranée; elle a consolidé certaines importations (viande bovine) dans le cadre d'accords G.A.T.T.; elle participe à la convention d'aide alimentaire, etc. Mais il est des limites qu'il ne faut pas dépasser de désavantage unilatéral au-delà desquelles la situation de l'agriculture européenne serait elle-même déséquilibrée.

Au demeurant, beaucoup reste encore à faire au niveau du commerce agricole international. Il semble que, jusqu'à présent, les partenaires en présence s'en soient surtout remis à la force. Le commerce international a paru être un champs-clos où le plus fort l'emportait et où « tous les coups » étaient permis. Tant que cette conception persistera, les accords internationaux seront inopérants; l'expérience passée l'a prouvé. Le commerce international ne peut se développer qu'à l'intérieur d'une concertation globale, respectée de tous, sur des marchés stabilisés, entre partenaires multiples et égaux. Dans cet esprit, l'agriculture européenne avec 22 % des importations agricoles mondiales et 7,4 % des exportations agricoles mondiales a un rôle fondamental à jouer.

VI — REMARQUES FINALES

Au terme de cette journée d'information trop brève et si enrichissante où tant de problèmes ont été soulevés par les présentateurs et discutés par les participants, il est difficile d'émettre des remarques « finales », si ce n'est l'impérieuse nécessité de poursuivre de telles réunions. Cependant, à la lecture des divers chapitres, on ne peut qu'être troublé par la convergence des opinions concernant le besoin de repenser et de réactiver la politique commune des structures. L'instabilité est de règle dans l'activité agricole; l'agriculteur et la puissance publique savent y faire face mais les déséquilibres, de plus en plus nombreux, exigent une autre thérapeutique et d'autres instruments d'analyse. Ils se situent dans le long terme et, pour répondre aux réalités présentes, exigent d'autres perspectives.

Dès lors, au centre du problème, c'est l'agriculteur qui apparaît. Il faudrait méditer plus longuement sur quelques chiffres. En pleine crise économique, caractérisée par un chômage sans précédent dans l'ensemble de la Communauté, les personnes employées dans l'agriculture ont continué à quitter cette activité. Alors que sur la période 1968-1977, le taux annuel moyen de diminution de l'emploi agricole a été de 4 %, il s'est élevé à 4,2 % en 1976 et à 2,8 % en 1977, avec un départ plus accentué pour les classes de 35 à 44 ans et un retour à la terre pour les plus de 65 ans. Ce sont donc les forces vives de l'agriculture qui l'abandonnent. Pour quelle autre activité? Dans quelle autre région? Pourquoi? Si la crise de l'emploi que la Communauté traverse n'influe que fort peu sur des tendances aussi puissantes, c'est qu'il s'agit d'un problème de civilisation. A cette question, les autorités communautaires n'ont apporté aucune réponse et, à notre connaissance, n'ont jamais osé aborder ce vrai problème, sauf dans l'approche du « Plan Mansholt », avec l'écho qu'on connaît. Le moment est peut-être venu de reposer les mêmes questions. En analysant constamment le passé, on entre dans l'histoire à reculons; en prévoyant, on gouverne!