

La politique agricole commune : une politique réduite au marché

Lucien Bourgeois et Thierry Pouch

Assemblée permanente des Chambres d'agriculture ⁽¹⁾

La Politique agricole commune a été longtemps la principale politique commune de la CE. Conçue dès 1957, elle a été maintes fois réformée. Un changement profond vient d'intervenir en mai dernier. Est-il de nature à préparer l'avenir ? Malgré plus de trente ans de fonctionnement, les particularismes nationaux restent très vivaces. De plus, la politique menée au niveau communautaire semble toujours hésiter entre une logique purement libérale et une logique interventionniste et protectionniste.

Une nouvelle réforme de la Politique agricole commune (PAC) a été décidée en mai 1992. Cette réforme a remis en cause plus profondément que les précédentes les mécanismes de fonctionnement de la politique communautaire. Six mois après, un protocole d'accord était signé entre la CE et les Etats-Unis dans le cadre des négociations du GATT. Ces deux événements ont profondément traumatisé les agriculteurs français en leur donnant l'impression qu'il n'y avait plus de perspectives d'avenir dans ce secteur. Il était pourtant évident que les évolutions constatées ces dernières années conduisaient à une impasse, tant sur le plan interne qu'externe. Après trente ans de fonctionnement, la PAC peut-elle encore être opérationnelle ? L'objectif de sécurité alimentaire a été largement atteint. Pour les autres, le résultat est plus mitigé.

(1) Cet article n'engage que les auteurs et non l'institution pour laquelle ils travaillent. Les auteurs remercient Jean-Claude Clavel, membre de l'Académie d'Agriculture, pour sa relecture et pour ses remarques très pertinentes.

Il n'était pas dans les objectifs de la PAC d'exporter. Cela n'a pas empêché la Communauté européenne de faire désormais jeu égal avec les Etats-Unis sur le marché mondial des produits agro-alimentaire avec toutefois un déficit encore considérable à cause de l'importance des importations. En revanche, il était dans les objectifs de la PAC d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. L'objectif a été atteint pour de nombreuses catégories d'agriculteurs, mais l'hétérogénéité des structures de production est restée étonnement forte. Les exploitations néerlandaises dégageraient aujourd'hui en moyenne un revenu agricole supérieur d'un quart à la moyenne des exploitations des Etats-Unis, alors que le revenu des exploitations portugaises reste à un niveau dérisoire.

D'une façon générale, il est frappant de constater qu'un certain partage des tâches a été réalisé entre une politique européenne essentiellement axée sur le soutien des marchés et des politiques nationales cherchant à couvrir le domaine structurel et social. Les contradictions entre ces deux niveaux ont été importantes et ont nourri les principales critiques formulées à l'encontre de la PAC. Les libéraux estimaient que les politiques nationales empêchaient le libre jeu des mécanismes du marché en permettant, par exemple, aux petites exploitations allemandes de se maintenir, empêchant les producteurs les mieux placés de gagner des parts de marché. Les interventionnistes estiment que l'on avantageait outrageusement les plus grandes structures en consacrant trop de crédits au soutien des marchés et pas assez à une politique de correction des handicaps et de rapprochement des niveaux de revenus. Le débat n'a jamais été véritablement tranché, ce qui explique le caractère ambigu des bilans qui peuvent être faits de la PAC.

La politique agricole commune : une mise en perspective historique

Le débat relatif à l'ouverture ou à la protection des marchés agricoles est constitutif, au XIX^{ème} siècle, de la formation de la pensée économique (Vidonne, 1988). Les termes de la controverse entre T.R. Malthus et D. Ricardo sur l'abrogation ou le maintien des *Corn Laws* et sur la relation entre le prix du blé et les profits (voir encadré n°1), semblent ne s'être jamais éteints. Les difficiles négociations menées en ce moment au GATT entre les Etats-Unis et la CE sur la question agricole, le mécontentement suscité par la réforme de la Politique agricole commune (PAC) font ressurgir l'échange entre les deux économistes anglais sur la place qui doit revenir à l'agriculture dans le processus économique. L'histoire de l'économie agricole pourrait se résumer à cet incessant va-et-vient entre libre-échangeisme et protectionnisme (de Bénédicis et *alii*, 1991).

1. La controverse entre T.R. Malthus et D. Ricardo sur les *Corn Laws*

Le débat de 1815 opposa T.R. Malthus à D. Ricardo au sujet de l'opportunité d'abroger la loi sur les «*Corn Laws*». Globalement, il s'agissait de savoir quelle serait la place de l'agriculture dans le développement du capitalisme anglais. L'Angleterre devait-elle sacrifier son agriculture et promouvoir un modèle d'industrialisation avec une forte dépendance alimentaire ou choisir un développement centré sur l'autosuffisance? Durant plusieurs semaines, le débat fut vif à la Chambre des Communes entre partisans du premier schéma, parmi lesquels figurait David Ricardo, et adversaires de l'abrogation de la loi, dont faisait partie Thomas R. Malthus. Autrement dit, l'année 1815 fut révélatrice d'une confrontation entre une position libre-échangiste et une approche protectionniste.

Le point de départ se situe dans l'argumentation de Malthus sur la rente. Reprenant l'idée, Ricardo montre que la mise en culture de terres de moins en moins fertiles pour répondre aux besoins des hommes nécessite plus de capital et induit une augmentation du prix du blé, qui se répercute sur le montant des salaires. Comme il existe un lien, selon D. Ricardo, entre salaire et profit, ce dernier ne peut que diminuer si la rémunération des travailleurs s'élève. Cette baisse du taux de profit ne peut qu'entraver l'accumulation du capital et le développement des autres secteurs. Par ailleurs, l'hypothèse des rendements décroissants a un impact sur le niveau de la rente versée aux propriétaires terriens. En effet, si celle-ci augmente en raison d'une mise en activité des terres moins fertiles, le taux de profit du fermier s'affaiblit. Dans la mesure où la difficulté croissante de la production agricole entraîne une baisse du profit agricole, celle-ci se répercute, par un mécanisme de péréquation, sur le niveau du taux de profit moyen. La dynamique d'ensemble de l'économie s'en trouve bloquée.

Alors que T.R. Malthus s'oppose à l'importation de blé en provenance de l'extérieur, pour maintenir une agriculture anglaise aux potentialités importantes, Ricardo se déclare en faveur d'une abrogation des *Corn Laws*. Son argumentaire est le suivant : au lieu de cultiver de manière non rentable nos surfaces les moins riches, et d'augmenter «inutilement» le prix du blé et donc les salaires, ne conviendrait-il pas de se libérer de toute entrave législative et importer des denrées à moindre coût ? En affectant le capital mal utilisé sur des terres non fertiles à des productions plus profitables, et en important du blé, l'économie anglaise verrait son bien-être augmenté. Ainsi, en contrepartie du grain importé, l'exportation de biens manufacturés (théorème des avantages comparatifs). On connaît l'issue du débat puisque les «*Corn Laws*» seront abolies en 1846.

L'importance de l'agriculture dans l'emploi était déjà, à cette époque, complètement différente en Angleterre et en France: en 1831, la population active agricole ne représentait plus 28% de la population active totale en Angleterre, mais encore 70% en France; cinquante ans plus tard, en 1881, elle constituait encore 43% de la population active totale en France, mais seulement 13% en Angleterre.

La création, en 1962, dans le sillage du traité de Rome, de la PAC, a pu donner l'illusion que les tendances protectionnistes nationales du siècle passé en Europe étaient définitivement écartées. En fait, la PAC n'est aucunement une entité originale au sein de l'Europe. Elle s'inscrit au contraire dans un cadre de politiques agricoles nationales héritées de la fin du XIX^{ème} siècle (Tracy, 1982). Pour reprendre une image qu'utilisait D. Bergmann, la PAC est une « sorte de plus petit commun multiple des politiques nationales » (Bergmann et Baudin, 1989). La PAC peut être appréhendée comme un aboutissement, une mise en commun partielle de politiques nationales qui lui préexistaient. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si deux économies comme l'Allemagne et la France, dont les tendances protectionnistes en matière agricole demeurèrent inchangées jusqu'à la guerre de 1939, furent les principales initiatrices de la mise en œuvre de la PAC.

Les politiques agricoles : des formes diverses selon les pays européens

Atteindre la sécurité alimentaire pour dépendre le moins possible de l'extérieur, notamment en période de conflit armé, se protéger, en tant que pays de tradition agricole, des concurrents potentiels qui émergent progressivement, maintenir une population paysanne pour écarter tout risque d'alliance avec une classe ouvrière en formation dans les villes et les usines, tels sont les éléments qui expliquent qu'à partir de 1870, en Allemagne et en France, des politiques agricoles ont pu être définies. A l'inverse de l'Angleterre — qui conserva, au moins jusque dans les années trente, une attitude plutôt libre-échangiste en sacrifiant partiellement son agriculture afin de consolider le développement de l'industrie — et, dans une moindre mesure, de la Hollande, du Danemark et de la Belgique, l'Allemagne et la France ont eu recours plus largement aux mesures protectionnistes.

Les prodromes de l'interventionnisme en agriculture : le XIX^{ème} siècle

S'inspirant largement des théories de Friedrich List, l'Allemagne amplifia son protectionnisme au moment où la crise des marchés agricoles, principalement céréaliers, déboucha à partir de 1873 sur une baisse importante des prix en raison de la concurrence exercée par les Etats-Unis et l'Ukraine. L'autre apport de F. List consistait à promouvoir une politique agricole dans l'optique de protéger les activités industrielles naissantes. Plus tardivement, la France adopta le même type de procédure. La figure emblématique du protectionnisme agricole français est J. Méline qui, en 1892, renforça la tendance à la protection par des tarifs douaniers très élevés. Pour ces deux économies, il n'était pas question d'importer des céréales bon marché. Tous les pays n'ont pas adopté le même type de politique en matière de protection des marchés. Les « petits pays » (Belgique, Danemark, Pays-Bas) ont, pour l'essentiel, suivi la Grande-Bretagne dans la voie du libre-échange. Pour ceux-là, il était impératif de s'approvisionner en aliments de bétail à bon marché. Dans ces conditions, les réactions de chacun au développement du commerce étaient fortement conditionnées par le niveau d'industrialisation atteint.

Une autre dimension doit être ajoutée dans le cas français pour bien comprendre sa politique de protection : la valorisation de l'activité agricole, de ses vertus

d'abnégation, de courage et de persévérance, conception appelée « agrarienne ». Ce courant agrarien culmina avec le régime de Vichy, bien que son discours, centré sur la préservation des valeurs ancestrales de la Nation par rapport à celles émanant de la ville, lieu de perdition, restât présent jusqu'au milieu des années cinquante. Cette recherche perpétuelle d'un idéal social fondé sur la paysannerie a probablement ralenti la modernisation de l'agriculture et pesé sur les modalités de son insertion dans la Division internationale du travail (DIT) naissante (Augé-Laribé, 1950).

Crise de 1929 et nouvelle vague protectionniste

L'effondrement des prix des produits agricoles durant la première « grande crise » capitaliste du XX^{ème} siècle (Boyer, 1979) incitèrent les pays européens à adopter des politiques particulièrement restrictives en matière d'échanges extérieurs de denrées. L'Angleterre, dont le choix libre-échangiste n'avait connu aucun infléchissement de 1845 à 1925, abandonna progressivement son refus du protectionnisme. L'ensemble des économies de l'Europe de l'Ouest suivirent l'Angleterre dans la voie de la protection douanière. A ces tarifs douaniers furent jointes des mesures non tarifaires, comme la fixation de quotas d'importations sur les céréales et les viandes. Mais le véritable ancêtre de la PAC se situe dans la volonté d'intervenir sur les marchés agricoles.

Cette nouvelle étape est nettement franchie en France avec la création en 1936 de l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB), devenu aujourd'hui l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales). Sa mission principale était de déterminer les prix du blé et les conditions d'achat aux producteurs. Il lui revenait, par ailleurs, le monopole des flux commerciaux de blé, farines et autres céréales panifiables. Autrement dit, l'ONIB était habilité à réglementer les importations et à subventionner les exportations. Dans les autres pays d'Europe, la crise des années trente fit prendre conscience aux gouvernements que des subventions devaient être octroyées aux producteurs, ce que fit l'Angleterre. Au Danemark, les importations de viandes bovines furent taxées et la ressource financière retirée de ces taxes utilisée pour aider les éleveurs à retirer du marché les animaux les moins performants de façon à ce que l'offre de produits de bétail soit contenue et, ainsi, à faire remonter les prix. La crise de la décennie trente en Europe consacra en conséquence une nouvelle forme d'aide à l'agriculture, qui joua un si grand rôle par la suite.

Les thuriféraires de la politique agricole telle qu'elle existait avant la Seconde guerre mondiale, au rang desquels on trouve les premières organisations professionnelles françaises ou, au Royaume-Uni, le *National Farmer's Union*, n'empêchèrent pas la Grande dépression de produire son impact sur le niveau des prix agricoles. Au contraire, les mesures retenues ont, par le jeu d'effets cumulatifs, favorisé la production alors que la demande était faible, et contribué à faire pression sur les prix. Ces derniers n'avaient pas retrouvé, en 1937, leur valeur d'avant la crise. En dépit de l'échec et de l'aspect défensif des politiques agricoles durant les années trente, c'est l'affirmation que l'agriculture devait être appréhendée comme un secteur à part entière de l'économie qui mérite l'attention. Elle exprime le souci des producteurs de se protéger des fluctuations du marché, ne serait-ce que pour atteindre l'objectif économique et politique de l'auto-suffisance. A bien des égards, l'épisode de la Grande dépression introduisit dans les esprits l'idée que les marchés agricoles devaient être organisés.

La lente gestation de la Politique agricole commune

Sorties exsangues de la Deuxième guerre mondiale, les économies européennes ont à reconstruire leurs agricultures. La France doit non seulement s'y employer, mais également tout entreprendre pour faire basculer ce secteur dans la modernité et s'éloigner d'un modèle auquel sont profondément attachés les agrariens. Des accords de Bretton-Woods, qui consacrent une organisation monétaire dont le principe de base est les changes fixes, à la coopération économique européenne (OECE d'avril 1948), un nouvel ordre économique mondial émerge avec, pour centre de gravité, l'économie américaine. C'est dans ce contexte que la France entreprend d'accroître sa production agricole. L'agriculture va progressivement se trouver être un secteur fondamental dans le système productif français. En s'appuyant sur les recherches menées par l'école de la régulation, on peut dire que la mutation de l'agriculture répond aux exigences de la croissance d'après-guerre. Plus précisément, la place de ce secteur dans l'économie sera perçue comme le résultat d'un compromis entre les différentes franges du monde agricole et entre ce dernier et l'Etat (Gervais *et alii*, 1977 ; Bartoli et Boulet, 1990 ; Boyer, 1990 ; Kroll, 1987).

La phase de restructuration des agricultures européennes

A la batterie de mesures protectionnistes et ponctuelles d'avant-guerre va succéder une intervention de l'Etat plus régulière et structurelle à partir de 1946. Dans tous les pays d'Europe, l'équipement des exploitations, le recours aux fertilisants chimiques, le développement de la recherche agronomique, la diffusion du progrès technique, ainsi que de nouvelles conditions de financement, ont été les forces prépondérantes qui accompagnèrent la transformation des agricultures. Mais ces forces sont elles-mêmes le reflet de la dynamique macroéconomique qui se met en place à la fin de la guerre. Pour atteindre les objectifs fixés, comme l'auto-suffisance et la contribution de la production agricole aux échanges commerciaux, il a fallu saisir cette opportunité. Pour cela, les pouvoirs publics durent s'engager plus profondément et garantir des prix et des revenus aux exploitants. Comparativement aux politiques menées jusqu'au seuil de 1940, la finalité de celles préconisées par la suite n'est pas réductible aux seuls intérêts de l'agriculture. Elles répondent aux exigences d'un capitalisme européen en pleine mutation.

Il n'en reste pas moins que, très rapidement, la mise en forme d'une organisation commune de marchés agricoles s'avérera être pour la France une nécessité vitale pour écouler les excédents qui gonflent depuis que les pouvoirs publics interviennent pour soutenir les prix en raison de la crise de surproduction de 1953 dans quelques secteurs. Le rythme de croissance de la consommation alimentaire est moins rapide depuis que les pénuries ont disparu. Techniquement, il convient de rechercher et de créer des institutions qui ouvrent les frontières de l'Europe de l'Ouest de façon à écouler les surplus. Dans le sillage du traité de Rome, signé en 1957, la Politique agricole commune naît en 1962 (Teulon, 1991).

La création de la PAC : nécessité économique pour l'Europe, géo-politique pour la France

Conformément à l'analyse économique des unions douanières (Viner, 1950 Kindleberger et Lindert, 1980), la création d'une zone de libre-échange en Europe pour les produits agricoles devait dégager quatre types d'avantages : l'abaissement des coûts de fabrication par accentuation de la division du travail entre les pays producteurs ; le développement des filières situées en amont et en aval de l'agriculture ; renforcement de l'efficacité économique des exploitations ; émergence d'un puissant pouvoir de négociation dans les relations économiques internationales. Au-delà de ces arguments traditionnels, il y avait une nécessité économique d'harmoniser les prix alimentaires, poste essentiel dans l'indice des prix dont l'évolution se répercute sur le niveau des salaires. Plus généralement, l'originalité de la PAC était d'atténuer l'hétérogénéité des agricultures tout en les protégeant des fluctuations du marché mondial.

2. Les grandes dates de la Politique agricole commune

- 1950 : L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe décide de mener une étude sur un projet d'organisation en commun des marchés agricoles, appelé « Pool vert ».
- 1955 : Rupture des négociations relatives à la création d'un « Pool vert ».
- 1957 : Signature du traité de Rome. L'accession de l'agriculture au Marché commun est confirmée mais les modalités de l'organisation agricole commune ne sont pas fixées. Seul l'article 39 du traité définit les objectifs d'une politique agricole commune.
- 1960 : La Commission rédige un document (le « COM (60)-105 ») dans lequel elle expose les principaux moyens à mettre en œuvre pour lancer la PAC, notamment l'idée de « politique structurelle ».
- 1961 : Premiers projets de règlements pour les céréales et la viande porcine. La France et les Pays-Bas font pression pour accélérer la mise en œuvre de la PAC.
- 1962 : Adoption le 14 janvier du « programme d'action ». L'organisation commune des marchés (OCM) repose sur la méthode des soutiens. Conformément à la résolution du Conseil du 20 décembre 1960, les prélèvements à l'importation sont amenés à jouer un rôle crucial. Le 30 juillet, entrent en vigueur les OCM pour les céréales et les produits à base de céréales.
- 1967 : L'auto-suffisance de la CEE est largement dépassée. Premières interrogations quant à la gestion des surplus.

- 1968 : Publication du « mémorandum Mansholt ». Sicco Mansholt constate une augmentation de la production plus rapide que la consommation et un impact sur l'évolution des prix et revenus agricoles. Il propose de réduire de façon drastique les dépenses de garantie du FEOGA ; de promouvoir une amélioration des structures de production en recourant à l'exode rural et à une concentration accrue des terres dans les exploitations restantes. Ces mesures seront partiellement adoptées et mises en œuvre en 1972 sans avoir d'incidence réelle.
- 1977 : Création de la taxe de coresponsabilité prélevée sur les quantités de lait livrées. L'objectif est de freiner la hausse de la production.
- 1984 : Mise en place des quotas de production laitière.
- 1984 : Accord de Fontainebleau : la décision est prise d'accroître les ressources communautaires propres pour les porter à 1,4% du PIB et d'instaurer un mécanisme de correction budgétaire au profit du Royaume-Uni.
- 1986 : Création des QMG (Quantités maximales garanties pour le colza, le tournesol puis les céréales). Les volumes de production sont plafonnés.

Ces impératifs économiques, pour justes qu'ils soient, ne sont pas suffisants pour comprendre l'émergence de la PAC. L'Europe agricole se met en place au moment où les régimes socialistes de l'Est se consolident et affichent leur volonté de dépasser les résultats du capitalisme. Face à la menace (la PAC, bien qu'incluse dans le traité de Rome, n'est consolidée qu'en 1962 soit un an après la construction du mur de Berlin), les Européens, gouvernements et organisations professionnelles, voient dans la Communauté économique et la politique agricole un moyen de préserver la prospérité et la paix. Le partage des tâches attribuera de manière « naturelle » à la France le rôle de puissance agricole de premier plan pour favoriser les desseins stratégiques de l'Europe naissante. « Naturelle » dans la mesure où les conditions géo-physiques étaient favorables, mais surtout en raison d'une volonté politique de transformer l'agriculture sans bouleverser l'ordre social en s'appuyant sur un compromis institutionnalisé entre les composantes de l'économie nationale, pour que soit acceptée la pénétration de ce secteur dans l'univers de la marchandise (Alphandéry et *alii*, 1989). Cette première fonction de la PAC sera complétée par une vision strictement hexagonale du marché commun agricole. La promotion d'une agriculture forte et moderne s'inscrivait dans l'idée centrale du gaullisme, l'indépendance nationale et le poids diplomatique de la France (Gauron, 1983). La loi d'orientation agricole de 1960-62 répondait à cette logique. Elle permet, par ailleurs, de rechercher la voie d'une alliance européenne, et plus précisément franco-allemande, capable d'entraver la toute-puissance de cette économie-monde que sont les Etats-Unis.

Si elle répondait à des préoccupations d'ordre économique, la PAC ne doit pas être dissociée des politiques agricoles nationales menées depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle ; elle en constitue plutôt le point d'aboutissement. Elle ne doit pas être dissociée non plus du cadre géo-politique dans lequel elle vit le jour. D'un point de vue strictement économique, la création de mécanismes stabilisateurs et du système d'interventions avait pour fonction de réduire l'incertitude qui régnait relativement aux perspectives de débouchés. En un sens, elle fut révélatrice de ce que les ajustements automatiques dans les échanges de produits de base ne conduisent pas toujours à l'optimum et, en tant qu'archétype d'une organisation de marché, elle prend à contre-pied l'approche libérale, néo-classique, du marché agricole. La PAC pourrait alors se définir, en tant que composante organisationnelle du capitalisme européen, comme un ensemble de pays qui, à partir de règles et d'une entente plus ou moins explicite et d'une coordination régulière, définit des objectifs identifiables et partagés par les participants.

Les mécanismes de la PAC

Comment produire sans terres agricoles ?

L'Europe de l'Ouest, à la sortie de la Deuxième guerre mondiale, est une zone très peuplée avec un territoire exigu, amputé de la majorité de ses zones d'approvisionnement traditionnelles (Clavel, 1969). La RFA, en particulier, se voyait privée de 50 % de sa production agricole après la suppression des relations commerciales avec la partie Est. De plus, deux autres zones à fort potentiel agricole (la Hongrie et l'Ukraine) étaient dans l'impossibilité de devenir des fournisseurs commerciaux à cause du partage de l'Europe en deux blocs économiques antagonistes.

La France s'est donc trouvée par un hasard de l'histoire la seule zone agricole importante d'un ensemble de pays européens traumatisés par les souffrances de la guerre et convaincus de la nécessité d'assurer coûte que coûte la sécurité alimentaire des consommateurs. Les Français avaient eu faim pendant huit ans. La carte de pain n'a été supprimée qu'en 1949. De plus, en 1946, alors que le prix de base du blé en France était de 1 125F/quintal, il a été nécessaire d'en importer des Etats-Unis au prix de 2 182F. Même au Royaume-Uni, traditionnellement importateur de produits agricoles, l'opinion publique a changé. La fragilité d'un système qui repose essentiellement sur les importations est apparue nettement en temps de guerre.

Par rapport aux autres pays fondateurs de la CEE à 6, la France représentait un potentiel agricole considérable car elle disposait de la moitié de la surface agricole utile (SAU) de la CEE pour 27 % de la population. L'Allemagne occidentale et l'Italie, bien que plus peuplées que la France, disposaient d'une surface agricole inférieure à la moitié de la SAU française. Cela représentait environ 0,80 ha par habitant, contre 0,20 à 0,30 dans les autres pays de la CEE et 2,3 aux Etats-Unis (Oury, 1959). Il était donc normal de chercher à mettre en commun ce potentiel agricole français.

1. Part de la production agricole propre totale
(Moyenne 1953-54 + 1955-56)

En pourcent

Par pays	Pondérée par les prix	Pondérée par les calories
RFA	74	65
Belgique, Luxembourg	70	60
France	98	95
Italie	98	95
Pays-Bas	113	73
CEE	92	82
Par secteur	Pondérés par les prix	
Céréales panifiables	92	
Sucre	107	
Légumes	101	
Fruits	87	
Viande	99	
Fromage	100	
Beurre	102	
Autres graisses	52	

Source : Commission CEE, septembre 1958.

Mais une construction commune n'était pas évidente, tant les différences étaient importantes entre les pays européens. La part de l'agriculture dans l'emploi total n'avait rien de comparable : une personne sur 3 en France et en Italie, une sur 5 en RFA, mais une sur 10 seulement en Belgique. Rappelons qu'à la même époque, l'agriculture employait une personne sur 10 aux Etats-Unis, une personne sur 20 au Royaume-Uni et plus d'une sur 3 au Japon.

Quant aux structures d'exploitation, elles sont dans la CEE à 6 extrêmement faibles. A peine 10 ha en moyenne par exploitation avec des écarts allant de 6 ha en Italie à 15 ha en France. En 1955, il restait presque 10 millions d'exploitations agricoles dans la CEE à 6 dont 2,8 millions avaient une superficie inférieure à 1 ha. Si l'on ne retient que les exploitations de plus d'1 ha, il en restait environ 7 millions. Plus de la moitié d'entre elles (3 850 000) avaient entre 1 et 5 ha et n'occupaient que 13 % de la superficie. Les grandes exploitations de plus de 50 ha n'étaient que 163 000. Elles occupaient 23 % de la SAU alors qu'elles ne représentaient que 2,3 % du nombre total. La moitié de ces grandes exploitations était en France. A la même époque, il y avait, aux Etats-Unis, 2 millions d'exploitations de plus de 50 ha sur un nombre total de 4,8 millions.

Quant à l'équipement en matériel dans les pays de la CEE, il n'avait rien à voir avec ce qui se faisait aux Etats-Unis. En 1950, il y avait 10 fois moins de tracteurs et 100 fois moins de moissonneuses-batteuses ; seule une exploitation sur 20 était équipée en tracteur dans la CEE ! (Oury, 1959).

2. Les échanges extérieurs agro-alimentaires des pays de la CEE en 1960

1960	France	RFA	Italie	Pays-Bas
Taux de couverture	50%	10%	45%	140%
Part de l'agro-alimentaire dans les importations	34%	34%	30%	20%
Valeur des importations	7,5 ⁽¹⁾	14 ⁽¹⁾	6 ⁽¹⁾	4 ⁽¹⁾

(1) Milliards de dollars 1980

Source : Cyncinatus et Floch, 1992.

De plus, même la France avait des échanges extérieurs très déséquilibrés dans le secteur agro-alimentaire. Les importations étaient encore, en 1960, deux fois plus importantes que les exportations. Il en allait de même en Italie. Quant à la RFA, ses importations étaient 9 fois plus élevées que ses exportations et atteignaient l'équivalent de 14 milliards de dollars (1980) en 1960.

Les prémices du marché commun

Dès 1944 naît le Bénélux, convention douanière qui entrera en application en 1948 entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Progressivement, ces pays suppriment les droits de douane internes ; ils adoptent une politique commune de commerce extérieur et autorisent même la libre circulation de capitaux.

Plusieurs tentatives vont ensuite être faites. Les unes allaient dans le sens d'une *grande Europe* : OECE (Organisation européenne de coopération économique), créée en 1948, Conseil de l'Europe créé en 1949. Les autres allaient dans le sens d'une petite Europe à base d'*accords ponctuels* sur un problème : Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) créée en 1951 (Clavel, 1969).

Mais, sous l'impulsion de Robert Schumann et de Jean Monnet, l'axe principal de tout projet passait par la France et l'Allemagne. En 1955 à Messine, les ministres des Affaires étrangères des 6 décident de relancer l'idée d'une Europe unie. Le 25 mars 1957, le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE), est signé, en même temps que le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM).

Les deux traités entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 1958. La relecture des termes mêmes du traité de Rome est importante par rapport à nos problèmes actuels de troubles monétaires. La CEE a pour mission *par l'établissement d'un Marché Commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats-membres de promouvoir* :

- un développement harmonieux des activités économiques ;
- une expansion continue et équilibrée ;
- une stabilité accrue ;
- un relèvement accéléré du niveau de vie ;
- des relations plus étroites entre les Etats.

Le traité avait certes pour objectif d'établir progressivement une union douanière, ce qui a été fait assez rapidement ; mais il avait aussi pour but la liberté de circulation des travailleurs, la liberté d'établissement des entreprises de services, la suppression des aides faussant la concurrence, la coordination des politiques économiques, l'association des Etats africains et malgaches, une politique commune de transports et une politique agricole commune.

De tous ces objectifs, c'est bien évidemment la convergence des politiques économiques qui a été la plus difficile à atteindre. Entre les deux principaux piliers de la CEE, la France et l'Allemagne, il faudra attendre 1983 pour qu'une attitude commune se fasse jour. Quant à l'objectif du développement africain, il perdra de son importance au fur et à mesure des mouvements de décolonisation ; il sera repris dans un programme communautaire dans le cadre des accords de Lomé avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Il est intéressant de se souvenir que les premiers rapports annuels sur la situation de la CEE comportaient une partie importante consacrée au Congo Belge, au Rwanda Urundi, à la Somalie, à la Nouvelle Guinée et à l'ensemble des colonies françaises (Commission, 1958).

La Politique agricole commune (PAC)

Cinq objectifs ont été définis :

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

Ces objectifs apparaissent tout à fait contradictoires, entre le revenu des agriculteurs et l'approvisionnement à bas prix des consommateurs par exemple. Il faudra donc de nombreuses discussions pour parvenir à des accords qui permettent de satisfaire chacun des pays partenaires.

La première conférence importante fut celle de Stresa (juillet 1958), qui a permis une confrontation des politiques agricoles des Etats-membres. De nombreuses discussions suivirent pour mettre au point un dispositif acceptable par tous. Cela n'a pas été sans problèmes, comme en témoigne l'appellation de « marathon » pour les séances du Conseil, qui n'en finissent plus. Il y a même eu une crise profonde provoquée par la France : pendant près d'un an, le gouvernement français a pratiqué la « politique de la chaise vide » (juillet 65 - mai 66) pour marquer son désaccord sur le problème du financement des dépenses. Il faudra attendre le 1^{er} juillet 1967 pour que les principaux règlements par produits entrent en vigueur. Ces règlements sont basés sur quatre principes :

- unité de marché ;
- préférence communautaire ;
- solidarité financière ;
- intervention commune sur les marchés.

• *L'unité de marché* est fondée sur la libre circulation des produits agricoles et sur l'unicité des prix à l'intérieur des pays de la Communauté. En vertu de ce principe, les Etats de la CEE ont dû supprimer tous les droits de douane, toutes les subventions et les entraves à la circulation des produits.

Rappelons que ce principe a été difficile à mettre en application au début du Marché commun. Une phase transitoire assez longue a été nécessaire. Le traité de Rome a été signé en 1957 et les premiers règlements se sont appliqués en 1967. La plus grande difficulté a concerné le secteur des céréales. Le prix du blé était de 50 % plus élevé en RFA et en Italie qu'en France. Le niveau choisi a bien entendu été entre les deux extrêmes, mais il s'est situé plus près des niveaux allemand et italien. Les Allemands n'ont accepté qu'une réduction correspondant à 1/3 de la différence. Encore faut-il ajouter que les Allemands et les Italiens ont reçu des montants compensatoires jusqu'en 1970. En définitive, le prix indicatif fixé pour la campagne 1967-68 était de 52,45F pour 100 kg, alors que le cours mondial était de moitié inférieur (26,53F). Mais peut-on décider des prix uniques sans monnaie unique ? La principale difficulté dans le domaine de l'unité de prix viendra des nombreux mouvements monétaires qui se sont produits entre monnaies européennes. A partir du moment où un pays dévaluait sa monnaie, pouvait-on accepter que les prix agricoles dans ce pays augmentent le lendemain ? Inversement, pouvait-on accepter que les produits agricoles des pays à monnaie dévaluée viennent faire baisser les prix dans les pays qui n'avaient pas dévalués ? C'est pour éviter ces écueils que l'on a créé les montants compensatoires monétaires (MCM) qui s'appliquaient aux échanges de produits agricoles. Ils apparaissaient, pour les pays à monnaie dévaluée, comme une taxe à l'exportation et une subvention à l'importation.

Ce mécanisme, parfaitement compréhensible au moment où se produit la dévaluation, aurait dû être supprimé rapidement pour tenir compte en particulier de l'augmentation des charges entraînée par le renchérissement des consommations intermédiaires importées. Dans bien des cas, ils ont été maintenus trop longtemps, entraînant des distorsions de concurrence importantes entre pays de la CE.

• *La préférence communautaire.* C'est le principe qui a été le plus mal perçu par les autres pays du monde et, en particulier, les Etats-Unis. En vertu de ce principe, les pays membres prennent les moyens de se protéger contre les importations à faible prix et contre les fluctuations des cours du marché mondial. Le marché de la CE est ainsi isolé des autres marchés par un système qui s'est avéré d'une redoutable efficacité. Plutôt que de mettre des droits de douane fixes et/ou des contingents, un système d'ajustement variable a été mis en place.

Les importations se voyaient taxées d'un « prélèvement » égal à la différence entre les mercuriales les plus représentatives du marché mondial (Chicago pour les céréales) et le prix européen. Ce prélèvement s'adaptait donc en permanence aux moindres fluctuations des prix sur le marché mondial. Ainsi même quand le prix baissait, les exportateurs hors-CE n'avaient aucune chance supplémentaire de profiter des baisses de prix pour gagner des parts de marché. Aux protections

traditionnelles des pays européens, se substituait ainsi une protection collective apparemment plus libérale puisque la plupart des contingents étaient supprimés, mais en fait plus efficace.

Qui plus est, la CE se dotait par la même occasion d'une aide à l'exportation en prévoyant une « restitution » sur le même principe que les « prélèvements » : quand les marchés étaient engorgés dans la CE, il devenait possible d'exporter les stocks sur le marché mondial sans faire baisser les prix intérieurs grâce aux restitutions.

Inutile de dire que ces mécanismes n'ont pas du tout été appréciés par les négociateurs des différents *rounds* du GATT. Mais un accord a été réalisé à la fin du *Kennedy Round*. La CE a obtenu un aval pour la préférence communautaire dans le secteur des céréales et des produits laitiers, en contrepartie d'un libre accès pour les oléo-protéagineux, le gluten de maïs et les produits tropicaux.

Pour les produits tropicaux, cela n'a pas posé de problème, sauf pour certains territoires d'Outre-mer liés à la CE. Mais, pour les oléo-protéagineux et le *corn gluten feed*, il n'en a pas été de même car les négociateurs de cette époque n'avaient pas imaginé que l'élevage moderne pouvait changer rapidement de type d'alimentation. Le porc, en particulier, étant comme l'homme un omnivore, de multiples combinaisons d'aliments ont pu être mises au point pour substituer des produits d'importation sans prélèvement aux céréales européennes. C'est ainsi qu'aujourd'hui l'Europe importe près de 45 millions de tonnes de produits de substitution, soit l'équivalent du quart de sa récolte de céréales.

- *La solidarité financière* constitue le troisième principe des règlements de soutien de marché. Les Etats-membres de la CE ont accepté de constituer une « caisse commune » pour financer les dépenses nécessaires : le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole).

Pour la France, l'enjeu financier était important : disposant de la moitié de la surface agricole utile, il y avait un risque d'être obligé de financer la moitié des dépenses. Mais le principe de solidarité a été retenu : chaque Etat participe en fonction de ses facultés contributives (TVA, en particulier) et non en fonction des dépenses occasionnées par la production de ses agriculteurs.

Au départ, ce fonds commun a été alimenté par une contribution financière de chaque Etat de la CE, mais, après la conférence commune de La Haye (1969), des ressources propres ont été prévues :

- droits de douane sur les produits industriels importés dans la CE ;
- prélèvements sur l'importation des produits agricoles ;
- fraction de la TVA collectée par les Etats-membres (1 % en 1969, 1,4 % en 1984, 1,6 % depuis 1987).

Le FEOGA n'agit pas directement mais par l'intermédiaire des organismes nationaux (offices par produit en France par exemple). Il a deux types d'actions, le plus important étant celui qui concerne « la garantie », c'est-à-dire le soutien des marchés agricoles. Le deuxième, très minoritaire dans la répartition des crédits, concerne « l'orientation » : il peut participer au financement de l'amélioration

des structures de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Le principe de solidarité financière a été en partie remis en cause par le Royaume-Uni. Le gouvernement de Madame Thatcher a maintes fois protesté contre l'importance de la contribution anglaise au budget communautaire par rapport aux crédits de la CE dont elle bénéficiait. La raison en est simple : le Royaume-Uni importait traditionnellement beaucoup de produits agro-alimentaires et payait de ce fait des prélèvements et des droits de douane importants ; de plus, ce pays est depuis de nombreuses années moins prospère que les pays du continent. A partir de 1980, le gouvernement anglais a obtenu qu'un « chèque » annuel d'environ 1 milliards d'écus lui soit reversé. Lors du sommet de Fontainebleau du 26 Juin 1984, cette compensation a été institutionnalisée et atteindra les 2/3 de la différence entre ce qui est versé et ce qui est perçu par le Royaume-Uni ; il sera, dans les années à venir, d'environ 2 milliards d'écus.

• *L'intervention commune sur les marchés.* En vertu de ce principe, la CE a mis au point un mécanisme pour assurer des prix minimums. En tenant compte de l'expérience de l'office du blé en France ou des organismes allemands, mais aussi des systèmes de soutien américains mis en place après la crise de 1930, la PAC a institué un filet protecteur en dessous duquel les prix des produits ne peuvent descendre.

Ainsi pour les céréales, les produits laitiers, la viande bovine et le sucre, il existe un prix d'intervention auquel en principe les organismes nationaux acceptent d'acheter toute la production qui se présente (intervention obligatoire). En fait, ce mécanisme perdra de son automaticité au fur et à mesure de l'engorgement des marchés. Il n'empêche que, comparativement aux fluctuations du marché mondial, le prix européen pour ces produits sera d'une remarquable régularité.

Pour les volailles, les œufs, la viande porcine, les vins, les fleurs et les fruits et légumes, l'intervention sera beaucoup plus réduite car elle aurait conduit à des surproductions (productions hors-sol) ou à des inadaptations par rapport au marché (fruits et légumes). Pour ces secteurs, il a donc été prévu des procédures de retraits, de stockage ou de destruction à caractère facultatif.

Enfin, un certain nombre de produits ne bénéficient pas de protection extérieure (oléoprotéagineux, lin, tabac...). Le prix de marché européen est identique à celui du marché mondial mais les producteurs reçoivent des aides directes qui leur permettent de bénéficier d'un revenu plus élevé. Dans ce cas, c'est la solution mise en œuvre par le Royaume-Uni depuis 1929 qui a été adoptée (*deficiency payment*). Ce système permet à l'industrie de disposer de matières premières au cours mondial et au gouvernement d'encourager la production nationale en donnant aux agriculteurs un complément de revenu.

Un des objectifs fondamentaux retenu par la Conférence de Stresa réunie en juillet 1958 pour mettre en pratique le traité de Rome était que « la politique des prix doit éviter la surproduction et permettre de rester ou de devenir compétitif. Elle s'accompagnera d'une aide aux exploitations ou régions défavorisées » (Clavel, 1969). Cet objectif a été difficile à atteindre car aucun moyen de régulation de l'offre n'avait été prévu à l'origine sauf dans le secteur du sucre.

Il faudra attendre la réforme du marché laitier de 1984 pour que soit institué un système de quotas de production, et la réforme de 1992 pour que des gels des terres importants soient mis en place dans le secteur des grandes cultures.

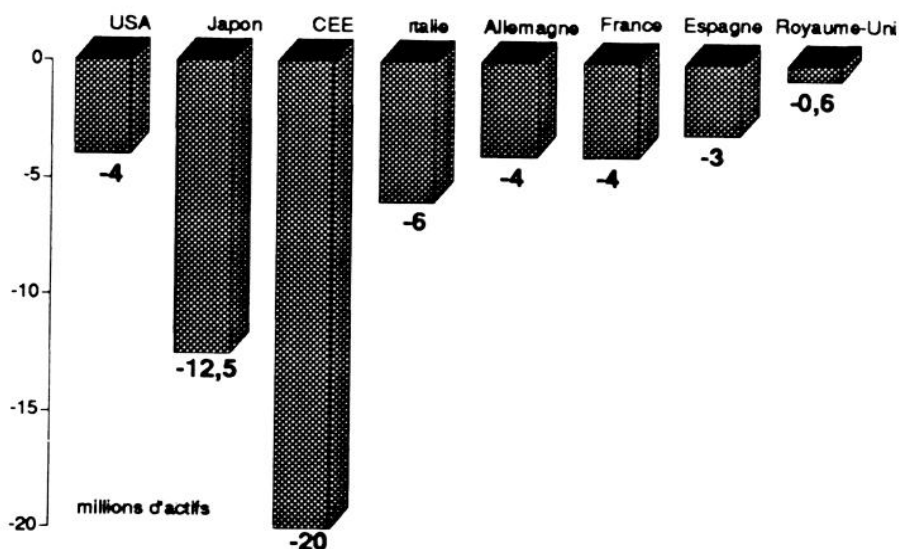
Les résultats

Une évolution extrêmement rapide des structures de production

Rappelons-nous l'état de l'agriculture dans les six pays de la CEE au sortir de la guerre. Près de 10 millions d'exploitations se partagent un territoire agricole équivalent à deux fois celui de la France! Le terme de restructuration si souvent employé désormais dans les secteurs industriels a pris naissance dans l'histoire agricole. Il fallait absolument faciliter les transitions par un effort financier important. De ce seul point de vue, la politique agricole commune prend une grande part de sa justification.

La comparaison entre Europe et Etats-Unis est impressionnante. En 40 ans, la CE à 12 a perdu 20 millions d'emplois agricoles alors que les Etats-Unis n'en ont perdu que 4 millions : en 40 ans, un effort de restructuration plus important. Dans la plupart des pays de la CE, à l'exception du Royaume-Uni, des Pays-Bas et du Danemark qui avaient déjà en partie réalisé cette restructuration auparavant, l'évolution en 40 ans a été plus rapide que celle que l'on avait observée pendant le siècle précédent.

1. Diminution des actifs agricoles 1950-1990

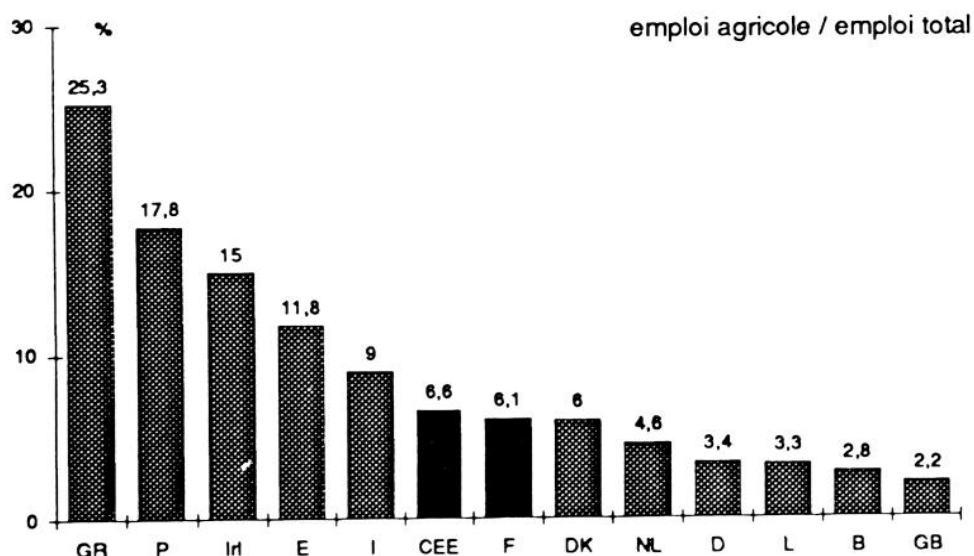


Source : Rexecode.

Autre phénomène à méditer pour les amateurs de particularismes nationaux, le rythme de diminution a été strictement égal en France, en Italie et en RFA (- 45 % en 40 ans) mais aussi en Espagne, rentrée beaucoup plus tardivement dans la CE. Il a été du même ordre de grandeur aussi au Japon. Cela prouve que cette grande mutation de l'agriculture n'aurait pas pu se faire aussi rapidement sans la très forte expansion économique de la période d'après-guerre. Cela prouve aussi que la PAC ne semble pas avoir eu en ce domaine un rôle original par rapport à l'évolution des pays qui n'étaient pas dans la CE.

En 1993, la très grande majorité des pays de la CE sont passés désormais largement en dessous de la barre des 10 % de la population active dans l'agriculture. Même pour l'Italie, l'emploi agricole est devenu marginal. En France aujourd'hui, il y a moins d'emplois dans l'agriculture que dans le bâtiment ou que dans l'enseignement ! En 1950, l'agriculture employait un français sur 3 ; elle n'en emploie plus aujourd'hui qu'un sur 20. Et cette évolution ne semble pas terminée. Au dernier recensement de l'agriculture en France en 1988, les trois quarts des exploitants de plus de 50 ans déclaraient ne pas avoir de successeurs.

2. Part de l'agriculture dans l'emploi en 1990



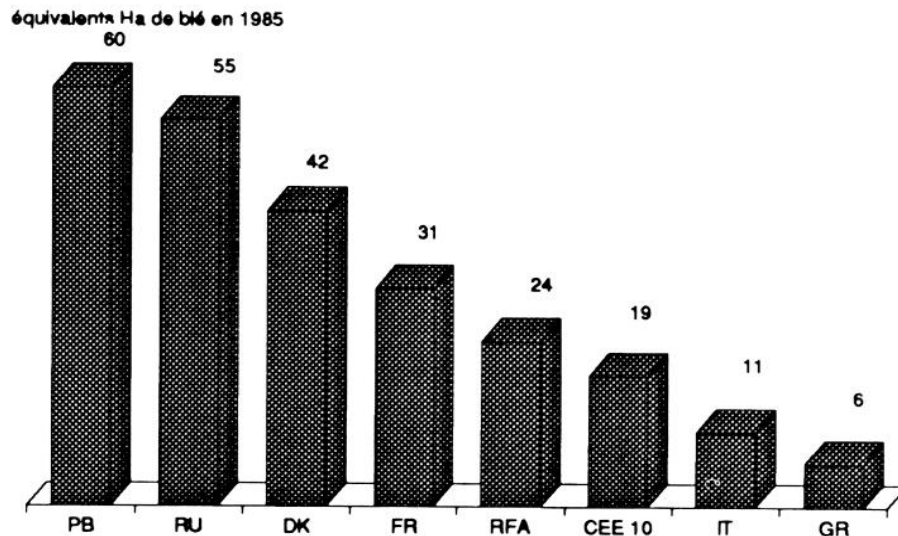
Source : Eurostat.

La forte diminution du nombre des actifs a permis un agrandissement des exploitations : la surface moyenne par exploitation a doublé en 30 ans. Les plus petits exploitants n'ayant, la plupart du temps, pas de successeurs, leurs terres ont été reprises par les autres. Diverses incitations ont facilité cette transmission : certaines aides au départ n'étaient données que dans la mesure où les terres rendues disponibles étaient affectées à des installations de jeunes ou des restructurations permettant à d'autres agriculteurs de disposer de structures considérées comme viables économiquement. Par ailleurs, les installations sur trop petites structures ne bénéficiaient d'aucune aide publique. La dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) par exemple, en France, n'est accordée qu'à condition que le jeune s'établisse sur une exploitation ayant un minimum de surface (SMI).

Les disparités se maintiennent entre les agricultures nationales

Malgré l'agrandissement important des structures opéré depuis 30 ans, les différences entre Etats de la Communauté demeurent importantes. Une ligne de partage très nette sépare, en particulier, les pays d'Europe du Nord-Ouest des autres : Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni disposent d'exploitations de grande taille (+ de 60 ha équivalent blé ⁽²⁾).

3. Taille économique des exploitations



Source : Eurostat.

La France vient ensuite avec environ 30 ha, un niveau encore nettement supérieur à la moyenne communautaire. L'Allemagne de l'Ouest est un pays de petites structures, avec une moyenne de l'ordre de 24 ha ; mais il y a de très grandes exploitations en ex-RDA qui modifieront la moyenne si elles ne sont pas démembrées. Enfin, les structures des pays méditerranéens sont beaucoup plus petites.

La restructuration opérée a favorisé aussi une importante concentration de la production dans un petit nombre d'exploitations. Ce sont en effet les plus petites exploitations qui ont disparu. Ainsi, les exploitations de plus de 50 ha en France ne détenaient qu'environ un quart de la surface totale en 1950 ; en 1990, elles en détiennent 54 %.

D'une façon générale, on constate une forte hétérogénéité dans la répartition du potentiel de production : les 21 000 plus grandes exploitations agricoles françaises réalisent environ 16 % du chiffre d'affaires total de l'agriculture ; les 180 000 qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 500 000F et qui sont assujetties à la fiscalité de droit commun (« bénéfice réel ») en assurent plus de 50 % ; les 400 000 exploitations qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 300 000F et sont assujetties à la TVA réalisent 85 % du total.

(2) Unité permettant de mesurer la taille économique et non seulement le nombre d'hectares.

Malgré cette tendance qui peut faire penser que l'on s'achemine vers une émergence de plus en plus nette d'une économie d'entreprise, on constate paradoxalement que ce sont les exploitations agricoles les plus « professionnelles » qui disparaissent le plus vite. Les exploitations à temps partiel constituent désormais plus de la moitié des effectifs en France et leur part augmente constamment dans le total. Cette tendance est encore plus nette dans les pays méditerranéens.

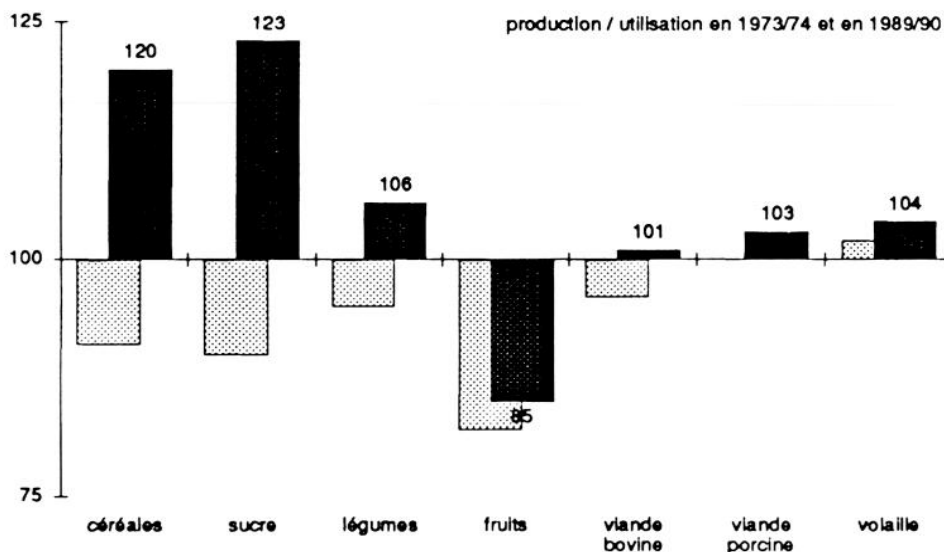
La PAC ne semble pas avoir homogénéisé les structures de production ni entre les pays européens ni à l'intérieur de chaque pays.

Succès indéniable de la PAC pour augmenter la production

Les Etats-Unis étaient loin de se douter en 1948 que cette Europe affaiblie par la guerre pourrait un jour produire suffisamment de denrées alimentaires pour à la fois assurer sa sécurité alimentaire et exporter. C'est pourtant ce qui a été réussi assez rapidement. Dès que l'on offre à des producteurs un minimum de sécurité sur les conditions de vente de leurs produits et une protection extérieure, l'expansion peut être rapide. Sécurisés et protégés de la concurrence étrangère, les agriculteurs européens ont pu se consacrer à l'amélioration de leurs rendements. La production européenne a ainsi doublé en 30 ans.

Dans tous les secteurs de production sous organisation commune de marché en particulier, l'accroissement de la production a été fort et régulier. L'écoulement de cette production ne posait pas de problème particulier au départ. Mais, depuis le premier choc pétrolier, la demande a fléchi et progressivement la CE est devenue autosuffisante pour la plupart des produits que nous pouvons obtenir dans nos climats tempérés.

4. Taux d'auto-suffisance dans la CE 1973-1990



Source : Eurostat.

Les retournements de situation sur le marché des céréales ou de la viande bovine sont, à cet égard, particulièrement significatifs. En 1973 et 1974, la CE a été le premier importateur mondial de viande bovine avec plus d'un million de tonnes importées en une seule année. Depuis quelques années, nous disputons à l'Australie la place de premier exportateur mondial !

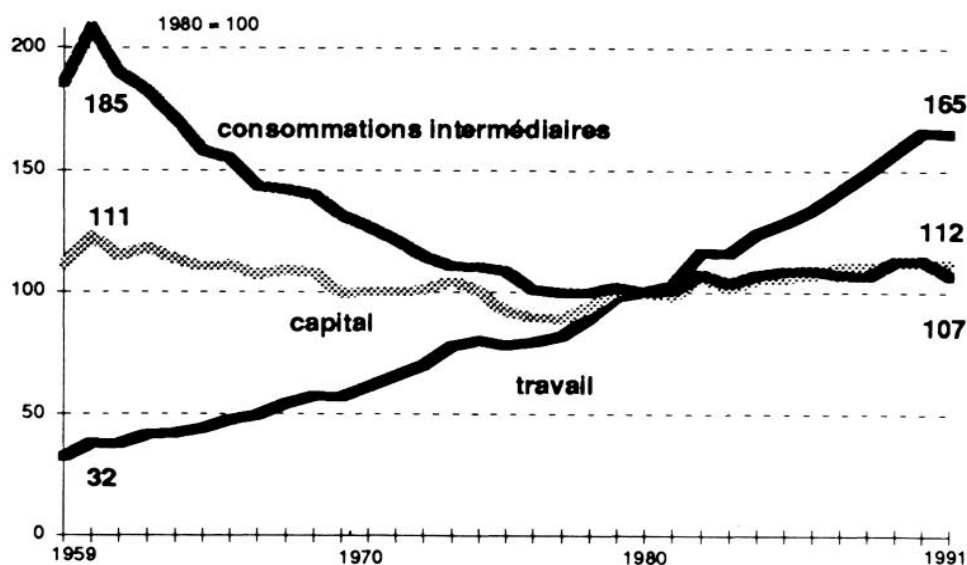
Pour les céréales, la CE était en 1973 largement importatrice. Depuis 1980, elle est devenue exportatrice nette chaque année. Les utilisations intérieures n'ont en effet pas augmenté depuis 20 ans, alors que la production continuait à progresser de 30 millions de tonnes.

Autre caractéristique importante de l'évolution de la production agricole : il y a eu très peu de spécialisation régionale. On a même connu, dans certains cas, des mouvements inverses. Ainsi, quand le Portugal est rentré dans la CE, il n'y avait pas dans ce pays de production de betteraves à sucre ; en entrant dans le Marché commun, il a obtenu un quota de production de sucre. Depuis lors, on produit des betteraves à sucre au Portugal ! On peut citer d'autres exemples montrant que grâce à la Politique agricole commune, la production agricole est restée très diversifiée dans les pays de la CE. L'instauration des quotas pour le secteur laitier a, par exemple, empêché la poursuite de la diminution de la production de lait dans les zones défavorisées.

Les conséquences pour les exploitants agricoles

Jusqu'en 1973, la production a augmenté très rapidement sans que les prix agricoles à la production ne perdent de leur pouvoir d'achat. Le revenu agricole moyen s'est donc fortement accru : en France, il a doublé en moins de 15 ans ; la parité d'évolution du revenu par rapport aux autres catégories socio-professionnelles était largement respectée.

5. La productivité agricole



Source : INSEE.

Depuis 1973, les tendances ont été très différentes. L'augmentation toujours rapide des quantités produites a été insuffisante pour compenser l'accroissement des coûts de production, dû en partie aux conséquences des chocs pétroliers sur les prix des consommations intermédiaires, mais en partie aussi à une incapacité à maîtriser les quantités d'intrants utilisés. Toutefois, la différence essentielle entre les deux périodes concerne les prix des produits agricoles à la production. Leur évolution est, depuis cette date, orientée à la baisse en valeur réelle. Progressivement en effet, les marchés communautaires ont atteint le seuil d'autosuffisance : l'offre est devenue supérieure à la demande provoquant une pression sur les prix.

Les agriculteurs ont réagi en essayant de réduire leurs coûts de production. Partout en Europe, la productivité du travail a continué à augmenter à un rythme rapide. Phénomène plus nouveau, surtout en France, les productivités des consommations intermédiaires et du capital ont cessé de se détériorer depuis 1980. Elles semblent même se redresser légèrement.

Du fait de la baisse des prix réels à la production, le revenu agricole moyen s'est moins rapidement détérioré. Il y a même eu, certaines années, de nettes améliorations car la réduction des coûts unitaires permettait de compenser tout ou partie de la baisse des prix. En longue période toutefois, on ne constate pas d'amélioration notable et un écart important s'est creusé entre l'évolution des revenus agricoles et celles de la plupart des autres catégories sociales.

Il faut cependant rappeler que les revenus agricoles sont essentiellement appréhendés sous forme de moyenne. Or, cette moyenne n'a pas beaucoup de signification quand on connaît l'hétérogénéité des situations à l'intérieur d'un même pays et *a fortiori* dans l'ensemble des pays européens. Des évolutions globalement défavorables cachent des améliorations notables pour certaines catégories d'exploitation et la disparition d'autres catégories. Depuis le début de la décennie quatre-vingt, on note ainsi une augmentation importante des cas d'agriculteurs en grande difficulté financière devant arrêter leur activité avant l'âge de la retraite du chef d'exploitation. Inversement, les exploitants agricoles qui ont réussi à comprimer plus rapidement que les autres les coûts de production unitaires et qui ont su trouver des circuits de commercialisation de leurs produits plus rémunérateurs que la moyenne ont eu des résultats tout à fait satisfaisants. Le phénomène nouveau en agriculture est l'accélération de ces évolutions. On peut aussi voir dans le même village un exploitant doubler son capital d'exploitation en moins de 10 ans et un autre le perdre en à peine 5 ans (Bourgeois et Colson, 1992). On constate également une plus grande convergence avec l'évolution dans les autres secteurs économiques. Les exploitations agricoles sont devenues des entreprises, davantage soumises aux risques économiques qu'auparavant.

Les échanges extérieurs

C'est dans le domaine des échanges extérieurs que la Politique agricole commune a entraîné la plus grande mutation. Qui aurait imaginé au sortir de la deuxième guerre mondiale que cette partie de l'Europe avec si peu de terres agricoles disponibles pourrait un jour être autosuffisante et contester la suprématie agricole des Etats-Unis ?

Certes, la CE reste encore une zone déficitaire pour l'ensemble des produits agro-alimentaires (-17,5 Mrds de dollars en 1989) ; mais le taux de couverture, rapport de la valeur des exportations à celles des importations, est passé de 27,4 % en 1961 pour la CE à 6 à environ 68,3 % en 1989 pour la CE à 12 (Cyncinatus et Floch, 1992). Phénomène caractéristique, le volume des exportations de produits agro-alimentaires vers les pays tiers a plus que quadruplé en 30 ans (indice 425 en 1989, base 100 en 1960), alors que le volume des importations en provenance de ces mêmes pays ne s'est accru que de moins de 50 % (142). Depuis 1973, la tendance était encore plus nette, puisque le volume des exportations s'est accru plus de 5 fois plus vite que celui des importations.

Les principaux déficits existant encore concernent essentiellement les produits tropicaux qui ne peuvent être produits sous nos climats tempérés. C'est ce qui explique notamment que l'autosuffisance ne soit pas atteinte pour le secteur des fruits et légumes.

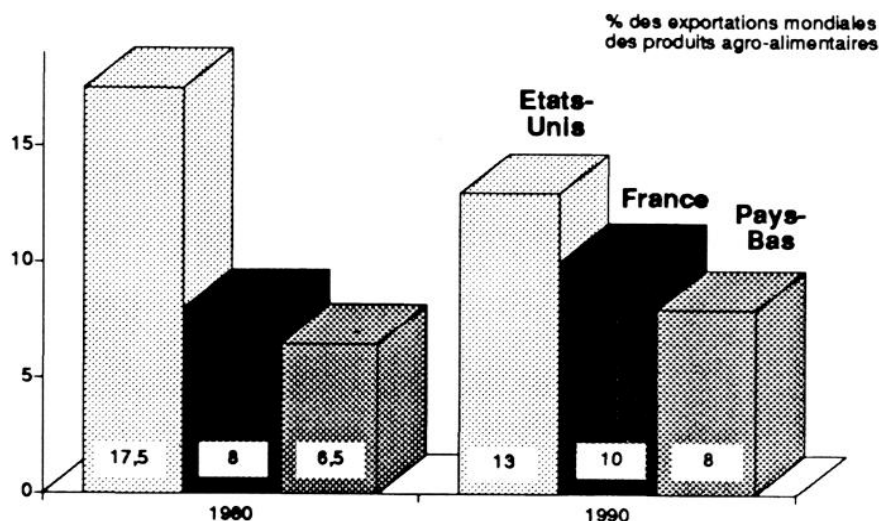
Pour les autres secteurs, il reste un déficit en produits oléagineux, qui découle de l'accord de 1962 avec les Etats-Unis interdisant d'instituer des prélèvements ou des droits de douane ; dans les productions animales un déficit en viande ovine, dû aussi aux accords spéciaux signés au moment de l'entrée du Royaume-Uni dans la CE pour tenir compte de ses relations privilégiées avec le *Commonwealth* et en particulier l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Mais, même dans ces deux domaines, la dépendance extérieure s'est notablement amenuisée au fil des ans.

Pour mieux comprendre les problèmes actuels entre la CE et les Etats-Unis, il est intéressant de résumer l'évolution du commerce agro-alimentaire entre les deux zones. Pour permettre une comparaison plus facile, l'INSEE a reconstitué les échanges avec l'ensemble des pays de la CE à 12 depuis 1961 (Cyncinatus et Floch, 1992). Les enseignements de l'évolution sur les trente dernières années sont très clairs :

- Le solde des Etats-Unis vers la CE reste excédentaire (2 milliards de dollars en 1989), mais le taux de couverture passe de 327 en 1961 à 132 en 1989.
- La part des céréales dans les exportations des Etats-Unis vers la CE passe de 31 % à 6 %.
- La part des douze pays de la CE dans les exportations agro-alimentaires des Etats-Unis passe de 36 % en 1961 à 16 % en 1989.
- En 1961, seuls l'Irlande et le Danemark étaient excédentaires dans leurs échanges agro-alimentaires avec les Etats-Unis. Aujourd'hui, il en est de même pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni.
- En 30 ans, les Etats-Unis ont multiplié par trois leurs importations agro-alimentaires en provenance de la CE. Près de la moitié des six milliards de dollars actuels d'importations portent sur des vins et boissons.
- Deux points forts demeurent pour les Etats-Unis : les produits à base de céréales pour l'alimentation animale ont été multipliés par cinq ; les produits oléagineux progressent rapidement jusqu'en 1982, mais régressent ensuite.

La CE à douze reste la première zone importatrice mondiale avec 40 % des importations totales (en excluant les échanges intra-communautaires) contre 24 % pour le Japon et 21 % pour les Etats-Unis (Debar, 1992). Mais, elle fait désormais jeu égal sur le plan des exportations avec les Etats-Unis. En 1990, ceux-ci exportaient 39,9 Milliards de dollars contre 37,7 pour la CE selon la nomenclature douanière américaine.

6. Evolution des parts de marché



Source : GATT.

Les Etats-Unis dominent le marché des produits bruts. Pour les produits intermédiaires, la part de la CE est à peu près équivalente (15 à 20 % du marché mondial). Pour les produits à haute valeur ajoutée, la part des Etats-Unis est inférieure de moitié à celle de la CE. Les Américains sont en tête pour les exportations de viande de volailles et de fruits et légumes transformés, mais ils cèdent le pas à la CE pour les échanges de viande bovine, de viande de porc, de produits laitiers et de boissons alcoolisées.

La réussite de la CE apparaît donc très nette sur les marchés extérieurs ; mai elle l'est surtout sur la reconquête des marchés intérieurs. Dans les échanges des douze pays de la CE, les importations en provenance des pays tiers n'ont augmenté que de 42 % en 30 ans quand les échanges internes étaient multipliés par 5,5 (Cyncinatus et Floch, 1992). La part des pays tiers dans les importations des Douze est ainsi passée de 70 à 37 % et celle des produits des industries agro-alimentaires de 69 à 27 % dans la même période. Par comparaison, celle des produits industriels n'a baissé que de 10 points en passant de 53 à 43 %.

L'impact des mesures de soutien est très visible : la part des pays tiers chute davantage pour les produits bénéficiant d'une forte protection (céréales, sucre, produits laitiers, huile d'olive...) ; elle passe de 66 % en 1961 à 18 % en 1989. Mais, la protection n'explique pas tout. La CE bénéficie de positions fortes sur les vins et boissons et sur les produits des industries agro-alimentaires qui ne doivent pas beaucoup aux aides communautaires et qui sont porteurs d'avenir car sur des secteurs à forte valeur ajoutée.

La Politique agricole commune a permis aux agriculteurs européens une meilleure valorisation de leur production. Non seulement les prix du marché communautaire étaient plus élevés que ceux du marché mondial, mais ils ont évolué plus favorablement dans le temps. Pendant la période 1961-1972, les prix des échanges internes ont progressé de 1,7 % alors qu'ils stagnaient pour les échanges externes (+0,3 %). Dans une deuxième période (1973-1989), les prix des échanges

internes ont baissé de 1,6 % par an, alors qu'ils chutaient de 2,3 % pour les échanges externes (Cyncinatus et Floch, 1992). Ajoutons que les prix européens ont eu aussi l'énorme avantage pour les producteurs de ne pas fluctuer beaucoup autour de la tendance, ce qui est loin d'être le cas pour les marchés mondiaux.

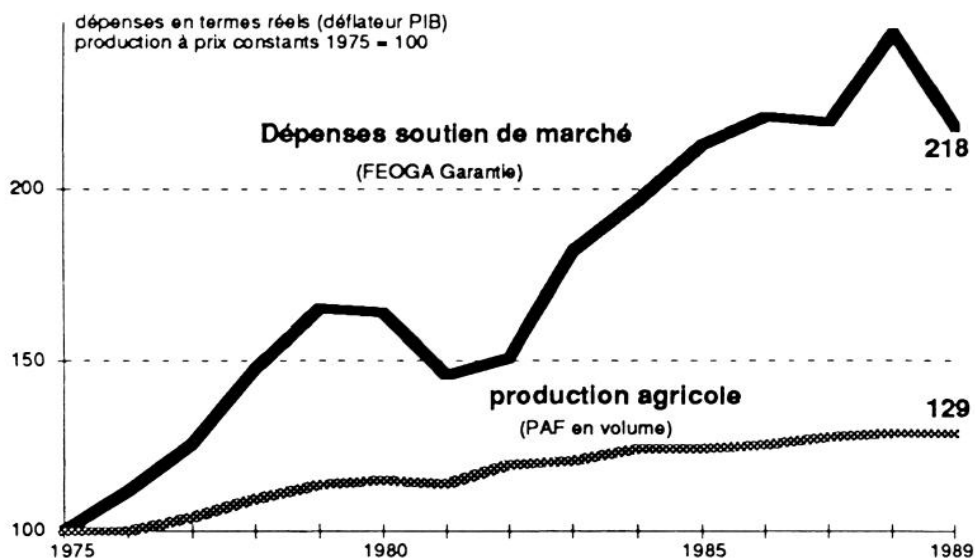
Les contraintes budgétaires

La Politique agricole commune a été élaborée dans un contexte où la CE était fortement importatrice de produits agricoles. L'essentiel des dépenses budgétaires ont été consacrées au soutien des marchés. Elles avaient pour but de permettre de maintenir des prix plus élevés que ceux du marché mondial.

A partir du moment où l'autosuffisance est atteinte sur un marché, le budget n'est plus alimenté par les prélèvements puisque les importations disparaissent. En revanche, les dépenses pour les aides à l'exportation augmentent rapidement.

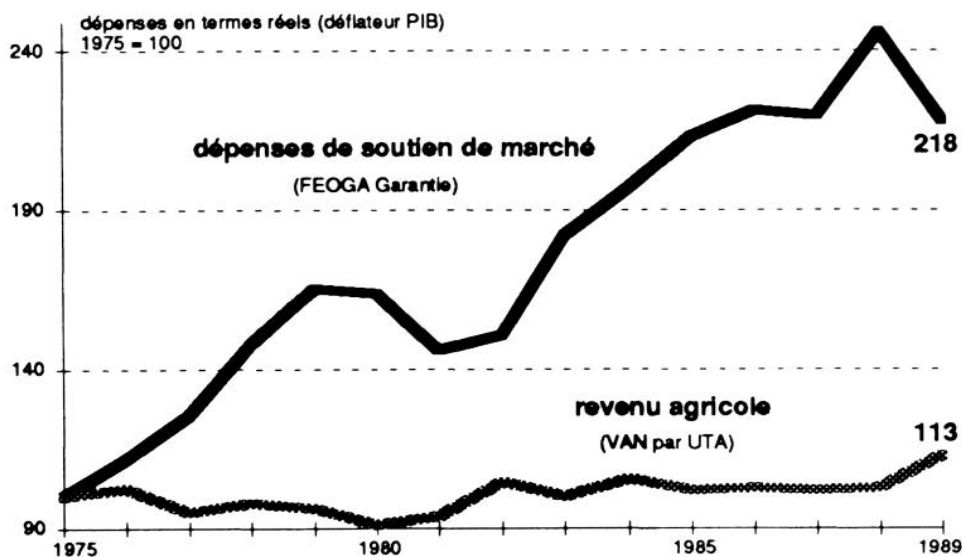
Sur de nombreux marchés protégés, il n'était pas rare de voir des écarts du simple au double entre le niveau de marché mondial et le niveau intérieur du marché communautaire. Pour les céréales, par exemple, chaque kilo supplémentaire produit nécessitait donc une aide à l'exportation d'environ la moitié du prix payé au producteur. Pour les produits plus difficilement stockables comme le beurre ou la viande, il fallait ajouter bien souvent à la dépense le coût de la congélation et du stockage en entrepôt frigorifique. On a assisté, de ce fait, à une véritable explosion des dépenses de soutien de marchés depuis le milieu des années soixante-dix. En quinze ans, la production communautaire s'est accrue de 30 % en volume. Pendant le même temps, les dépenses ont plus que doublé.

7. CE : budget et production agricole



Source : Eurostat - DG VI.

8. CE : budget et revenu agricole



Source : Eurostat - DG VI.

Une telle progression des dépenses aurait pu être facilement financée dans les années soixante grâce à une forte progression de la richesse globale des économies. Depuis 1975, ce n'est plus possible car le rythme de croissance a beaucoup baissé et le PIB communautaire n'a progressé que de 42 %.

Il restait la solution d'augmenter la pression fiscale. Les gouvernements l'ont utilisée pendant quelques années, mais il a fallu très rapidement changer de stratégie et essayer de freiner la progression des dépenses budgétaires. Cela était d'autant plus nécessaire que l'explosion du budget n'a pas permis d'améliorer le revenu des agriculteurs européens. Des dépenses fortes mais peu efficaces sur le revenu des personnes, une réforme du système d'aides s'imposait.

Plusieurs tentatives ont été faites pour réduire les dépenses de soutien de marché. A plusieurs reprises, la Commission a réduit l'efficacité des mécanismes d'intervention en abaissant le prix minimum d'achat par les organismes stockeurs, en limitant le nombre des produits qui peuvent bénéficier de ce mécanisme et, depuis huit ans désormais, en imposant une reconduction des prix directeurs à leur niveau antérieur.

De 1980 à 1982, la forte hausse du dollar a permis de réduire les dépenses communautaires car le prix mondial s'est relevé diminuant d'autant les restitutions nécessaires. Mais, devant le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande de produits laitiers, il fallait se rendre à l'évidence et créer un mécanisme de maîtrise de l'offre à l'image de ce qui se pratique aux Etats-Unis et au Canada, les quotas laitiers.

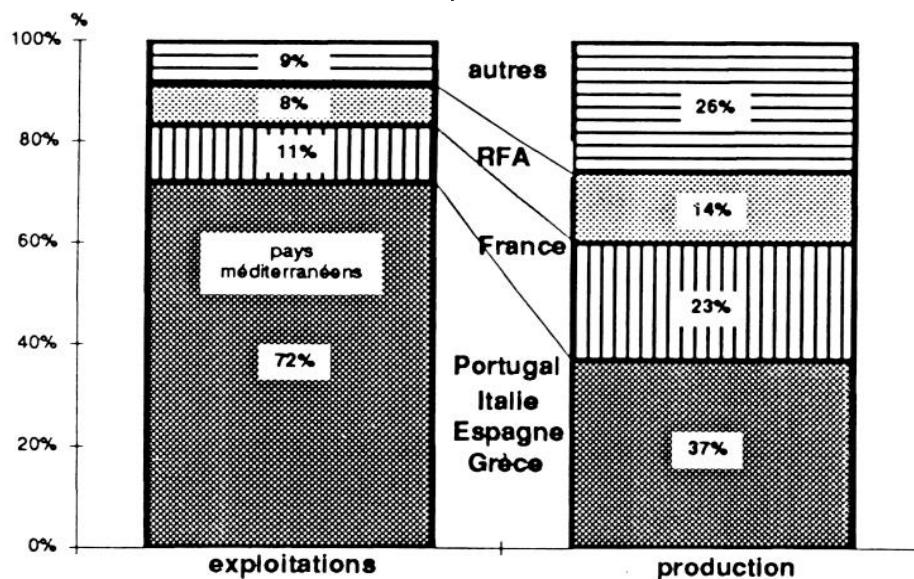
Institués en 1984 au sommet de Fontainebleau avec comme référence le niveau de production de 1983, ils ont permis de limiter la production et de l'adapter à la demande. Quatre ans plus tard au sommet de Fontainebleau, les gouvernements des pays de la CE ont adopté des mécanismes pour empêcher la poursuite de l'inflation budgétaire. Désormais, les crédits ne devront pas progresser plus rapidement

que la croissance du PIB. Pour y parvenir, les producteurs étaient collectivement encouragés à maîtriser la production par un système de QMG (Quantité maximale garantie) au-delà de laquelle des taxes diverses entraîneraient des baisses de prix de plus en plus fortes au fur et à mesure que le volume de la production s'accroîtrait.

Un certain nombre d'accidents climatiques tant aux Etats-Unis qu'en Europe ont eu pour effet de réduire la production de part et d'autre de l'Atlantique et de permettre ainsi un meilleur équilibre du marché. Mais le système était à la merci d'une bonne année ! C'est ce qui explique la réforme de 1992 rendue inéluctable par la progression régulière des rendements et l'atonie de la demande.

De plus, pour mener à bien des politiques d'aménagement du territoire et faciliter la restructuration des exploitations agricoles, il fallait pouvoir consacrer davantage de crédits budgétaires à des politiques qui ne soient pas uniquement axées sur l'équilibre du marché. Si l'on ajoute à cela les besoins toujours importants pour assurer l'équilibre des systèmes de protection sociale, il devenait évident qu'il fallait en passer par une réforme profonde du financement budgétaire.

9. CE : Pourcentages nationaux du nombre des exploitations et de la production



Source : Eurostat.

Dernière critique au système antérieur, les Pays du Sud avaient des raisons d'être encore plus insatisfaits dans le partage des crédits budgétaires. Depuis l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CE, les pays méditerranéens regroupaient presque les 3/4 des exploitations agricoles de la CE, alors qu'ils ne produisaient qu'un peu plus du tiers de la production totale. Les aides budgétaires essentiellement consacrées au soutien des marchés ne pouvaient pas les satisfaire. Pour toutes ces raisons, il était nécessaire d'opérer une réforme profonde des mécanismes de financement de la Politique agricole commune. C'est le but de la réforme qui vient d'être décidée en mai 1992. Il n'est pas évident qu'elle soit de nature à limiter les dépenses budgétaires.

Quelles perspectives pour l'Europe agricole ?

Les économies agricoles européennes ont bénéficié de la croissance rapide de la production et des demandes communautaire et mondiale. Bien plus, la finalité du Marché commun était davantage tournée vers les exigences du capitalisme moderne que vers une stricte logique agricole. Durant plusieurs années, les conflits commerciaux de nature agricole n'ont certes pas disparu, mais ils ont été nettement atténués, notamment dans le cadre du *Kennedy Round* où un compromis entre l'Europe et les Etats-Unis fut accepté pour que puisse se mettre en place sans écueils la Politique agricole commune.

Mais, dès le début des années soixante-dix, les mécanismes de la PAC se grippent et l'Europe agricole entre dans une période de forte instabilité qui culminera au moment où la saturation des besoins et la contraction de la demande mondiale exerceront pleinement leurs effets. S'il apparaît indiscutable que la PAC a contribué à faire de la CE une grande puissance exportatrice de produits agro-alimentaires (Cyncinatus et Floch, 1992), l'agriculture européenne est aussi devenue une activité économique exposée à de lourdes contraintes budgétaires et à des contradictions non moins importantes (déséquilibre offre-demande, nuisances...). La PAC n'assure plus désormais un ajustement entre l'offre et la demande. Chacun des pays membres de la CE a reconnu plus ou moins explicitement qu'une réforme de la PAC devenait impérative.

Pourquoi la réforme de la PAC ?

Jusqu'en mai 1992, la Politique agricole commune n'a jamais été globalement réformée. Depuis le Plan de Sicco Mansholt de 1968, seules quelques mesures ponctuelles avaient été adoptées, la principale ayant concerné la production laitière en 1984 avec l'instauration du système des quotas. Elles avaient pour souci de mettre un frein à la dérive budgétaire (Demarty, 1988). Cependant, les mécanismes fondamentaux de la PAC ne furent pas menacés dans leurs modalités de fonctionnement. La budgétisation croissante de l'agriculture européenne, l'accumulation des excédents et les pressions américaines sur l'Europe à partir de l'ouverture, en 1986, les négociations du GATT ont conduit la Commission à proposer une réforme de la PAC. Bien que les directives européennes qui viennent d'être annoncées soient essentiellement centrées sur la production céréalière, elles reposent sur une volonté politique de refondre les anciennes mesures de soutien et d'accompagner la réforme par des compensations sous forme d'aides directes au revenu et non plus d'aides aux produits. Enfin, au-delà de la seule logique d'économies budgétaires, elles s'inscrivent dans une perspective de reconquête du marché communautaire des céréales. C'est sur ce terrain que se situe la récente décision de procéder à une transformation de la PAC. En effet, dès l'instant où l'autosuffisance alimentaire était atteinte à l'échelle de l'Europe, la logique « productiviste » de la PAC ne pouvait que déséquilibrer les marchés et conduire à un écart croissant entre la production et l'utilisation des produits, avec les conséquences budgétaires que l'on connaît. La

baisse importante du prix des céréales, compensée par des mesures d'aides forfaitaires par hectare, ne devrait pas être sans conséquence sur l'alimentation animale (porc et volailles ainsi que viandes bovine et ovine) et sur le comportement des producteurs en matière de choix de production. Dans l'esprit des réformateurs, la combinaison baisse des prix-aides à l'hectare devrait avoir un impact sur les techniques culturales retenues dans un sens plus extensif et peser ainsi sur l'évolution des rendements et de l'offre.

3. La réforme de la PAC de mai 1992 : principales mesures adoptées

- Céréales :

- Baisse des prix, à partir de la campagne 1993/94, de 29 % sur trois ans (de 130 à 110 écus par tonne pour le prix indicatif ; de 117 à 100 pour le prix d'intervention et de 175 à 155 pour le prix de seuil).

- Mise en place d'un système de compensation des pertes de revenus (aides directes). Il n'est pas lié aux volumes de production mais est fondé sur l'hectare et un rendement moyen régional.

- Gel obligatoire de 15 % des terres arables pour les producteurs dépassant 90 tonnes.

- Viande bovine :

- Baisse de 15% du prix d'intervention étalée sur trois campagnes 93/93, 94/95 et 95/96.

- Modification du régime des primes.

- Admission à l'intervention des bovins dont le poids de carcasse se situe entre 150 et 200 kg.

- Limitation du tonnage à l'intervention en 1993 : 750 000 tonnes, puis diminution progressive à 350 000 à l'horizon 1997.

- Mesures françaises d'accompagnement de la réforme: Trois types de programme ont été définis en juillet 1992 :

- programme de pré-retraite,

- programme agri-environnemental (valorisation de l'activité agricole pour la protection de la nature),

- programme de boisement des terres agricoles.

4. La couleur des boîtes

Système de classification des programmes de soutien agricole en fonction de leur influence croissante sur le niveau des échanges (protection de l'environnement par exemple).

- Boîte verte: mesures de soutien n'induisant pas de réelle distorsion.
- Boîte jaune: mesures ayant un impact direct. Elles sont donc soumises à une réduction progressive.
- Boîte rouge: mesures proscrites.
- Boîte bleue: mesures de soutien temporairement acceptées.

Surtout, la réforme de la PAC rompt avec les traditionnelles mesures de soutien des prix, en raison du coût budgétaire qu'elles comportaient. Désormais, les prix européens se rapprocheront des cours mondiaux et les aides directes compenseront cette baisse des prix. Cependant, il est raisonnable de penser qu'au moins à court terme, les dépenses communautaires augmenteront encore en raison du versement de nombreuses primes compensatoires à la baisse du prix, dépenses facilitées par un transfert du rôle des consommateurs européens dans la politique de soutien vers les contribuables.

Cette remise en cause du « productivisme » en agriculture, tout du moins pour les produits de base (céréales, oléagineux), si elle a clairement défini les objectifs à atteindre pour mieux ajuster l'offre et la demande, reste moins précise sur d'autres domaines. Evoquons rapidement deux points. Sur le plan des relations commerciales avec les Etats-Unis, la question relative au prolongement dans le temps des aides directes accordées et de leur classification au GATT (boîtes verte, jaune, rouge ou bleue) (encadré 4) reste d'actualité (Guyomard, Léon et Mahé, 1992). Les récentes discussions laissent entrevoir la possibilité d'un accord entre les deux parties. A un niveau plus hexagonal, la réforme de la PAC ne se prononce pas sur la place de l'agriculture dans une économie en pleine mutation. L'essor du tourisme, des services aux particuliers et aux entreprises, la modification des comportements alimentaires, le souci d'un meilleur environnement sont autant de facteurs susceptibles de redéfinir le rôle de cette activité dans la société (Kayser, 1992 ; Le Cacheux et Mendras, 1992). L'agriculture française ne doit-elle pas, dans ce cadre nouveau, prendre la balle au bond et réfléchir sur sa contribution à l'aménagement du territoire ? Y a-t-il une place, une fois la réforme digérée, pour une politique qui viserait à réduire les inégalités entre les régions, les producteurs et les générations ? La nouvelle PAC remet-elle en question le rôle central de l'Etat dans la politique agricole, incite-t-elle ce dernier à s'effacer au bénéfice des seules forces du

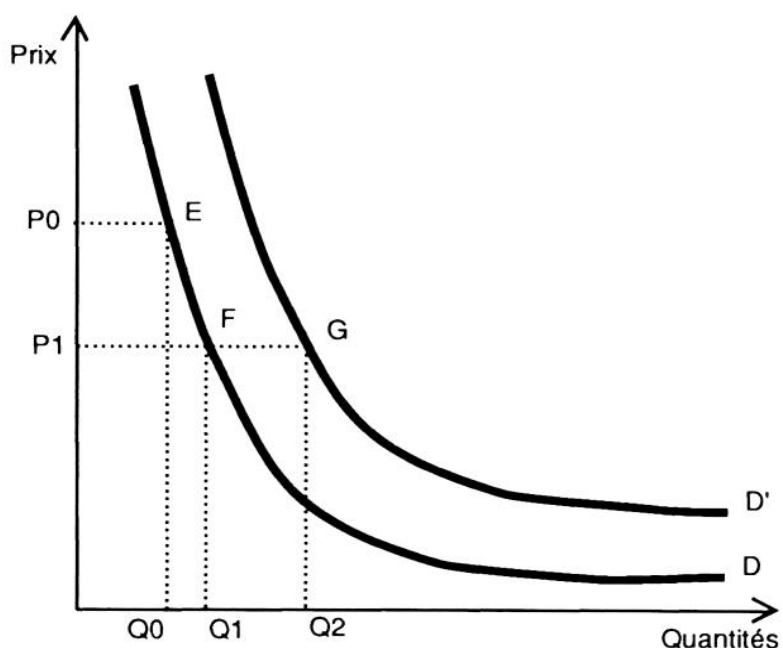
marché ? Toutes ces interrogations restent en suspens depuis plusieurs années, et la réforme de mai 1992 n'y a pas apporté de réponse. Telle qu'elle est, cette dernière n'est pas, à proprement parler, une révolution. Elle n'aura d'effets que sur une minorité de producteurs, tout du moins en France (Le Cacheux et Mendras, 1992 ; Kroll, 1992).

Après la réforme, quelles perspectives pour l'Europe agricole ?

La réforme de la Politique agricole commune de mai 1992 survient au moment où les échanges mondiaux de produits agricoles stagnent, occupant environ 11 % du total des flux commerciaux. Cette stagnation concerne plus particulièrement les biens alimentaires de base comme les céréales, les oléagineux et le sucre. En dépit des excédents importants accumulés par la CE, la faiblesse de la demande mondiale, et les mouvements erratiques de la devise américaine expliquent en partie le ralentissement du volume des échanges mondiaux. Quelles sont dès lors les perspectives à court terme pour l'agriculture européenne ?

Le premier scénario que l'on peut imaginer est que la réforme de la PAC débouche sur une limitation des excédents. L'application de la baisse du prix des céréales est ainsi en mesure de freiner l'évolution de l'offre et d'amorcer une reconquête du marché communautaire par une augmentation de la part des céréales dans l'alimentation animale. Un effet substitution PSC (produits de substitution aux céréales) -céréales se produirait suite à cette baisse du prix (graphique 10), susceptible d'induire un effet d'expansion de l'offre de produits animaux.

10. Baisse du prix des céréales et effet de substitution

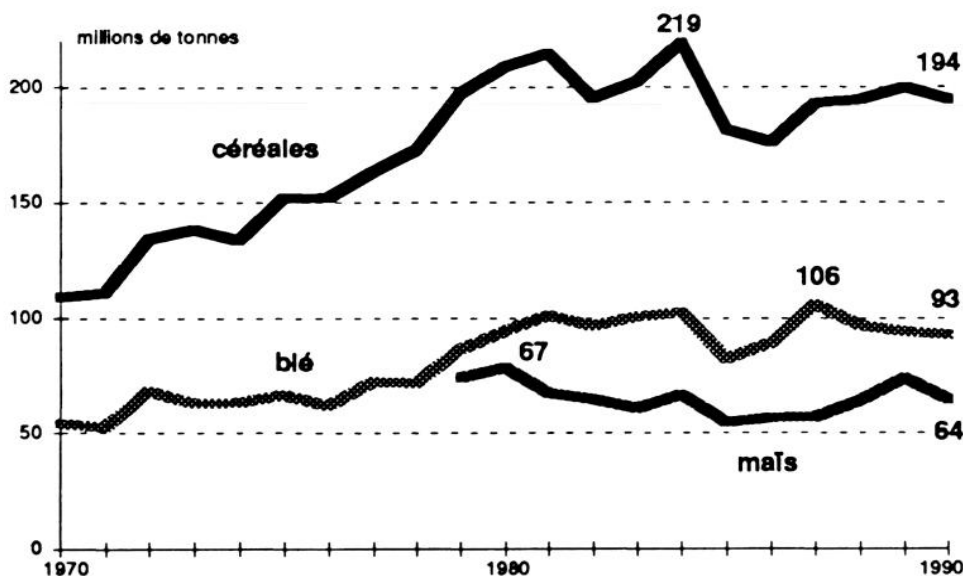


Dans un second temps, les exportations de céréales vers des zones extra-communautaires diminueraient au profit du marché intérieur du fait d'une meilleure compétitivité-prix des produits céréaliers. Face à la saturation du marché européen, à la stagnation de la demande mondiale, les pays, et notamment la France, ne peuvent escompter une reconquête du marché communautaire par élimination progressive des importations de substituts qu'en acceptant une baisse sensible du prix des céréales (Guyomard, Léon et Mahé, 1992). Combinée à des mesures de gel des surfaces cultivées préconisées par la réforme de la PAC, la pression sur les prix serait en mesure de remédier aux distorsions actuelles entre l'offre et la demande.

Le second scénario envisageable est moins optimiste. En effet, en supposant que les tendances passées se prolongent à court terme et fassent obstacle à un redéploiement de la PAC, on peut s'attendre à ce que les difficultés actuelles s'accroissent. D'une part, l'élasticité-prix de la demande de produits céréaliers ne serait pas suffisamment forte pour inciter les producteurs de viandes à modifier leur comportement en matière d'alimentation animale, en raison du coût de fabrication et d'approvisionnement très faible de produits de substitution (tourteaux protéiques). Il n'est pas exclu d'autre part que les agriculteurs poursuivent pendant quelques années les tendances passées en matière de hausse des rendements pour compenser l'éventuelle amputation de leurs revenus, conséquence de la baisse des prix. Ce scénario ne ferait que renforcer la capacité excédentaire de certaines productions. La recherche de nouveaux marchés pour écouler les surcapacités, à l'extérieur d'une CE saturée, en deviendrait alors impérative.

Dans la mesure où la sous-consommation de certaines zones de l'économie mondiale est aujourd'hui une donnée incontournable, l'acquisition de parts de marché sur celles encore solvables comporte un risque concurrentiel non négligeable comme en témoigne l'âpreté des négociations de l'*Uruguay Round* (GATT). En effet, à l'exception de l'Asie, et principalement de la Chine, le niveau de la dette et les politiques d'ajustements structurels préconisés par la Banque mondiale et le

11. Echanges mondiaux céréales, blé et maïs



Source : FAO - CIB - USDA.

FMI limitent la capacité d'importation des économies du Sud. Celles d'Europe de l'Est, dont le potentiel agricole reste important, ne sont pas épargnées par les difficultés inhérentes à leur politique de libéralisation (CEPII, 1992). A moins d'une relance mondiale de l'économie, les linéaments d'une nouvelle croissance demeurent invisibles. On comprend mieux alors l'enjeu des négociations menées dans le cadre du GATT : pour les Américains comme pour les Européens, la maîtrise et/ou la reconquête de certains débouchés constitue un élément clé d'une hégémonie agricole sur le reste du monde. Il apparaît clairement que la configuration de la division internationale du travail en matière de produits agricoles consacre la prééminence des nations industrialisées et que, dans la crise, les flux commerciaux de matières premières alimentaires sont de type Nord-Sud et Ouest-Est (Charvet, 1990). On sait que 80 % des exportations de céréales sont réalisés par des pays industrialisés.

L'agriculture européenne, et singulièrement l'agriculture française, sont à la recherche d'un nouveau compromis. Dans la mesure où ce secteur est très intégré à l'économie marchande, sa crise est le reflet du marasme dans lequel évoluent les pays développés à économie de marché. Le besoin d'une autre agriculture est indissociable d'une nouvelle croissance économique. Il n'est nullement assuré qu'une libéralisation accentuée des échanges mondiaux, une fois achevées les négociations du GATT, relance la croissance. Ce dont les agricultures ont besoin, c'est d'une clarification des rapports de force. L'histoire économique a en effet montré que les phases de déclin d'une hégémonie correspondent à des périodes de crise et de fortes tensions commerciales.

Conclusion

La Politique agricole commune a eu, depuis sa création, une résonance presque magique pour les agriculteurs européens, et plus spécifiquement dans les campagnes françaises. Elle a hissé, avec une organisation efficace des marchés, la CE au rang de grande puissance exportatrice de produits agricoles et agro-alimentaires. En adoptant cette politique, avec ses contraintes, les producteurs français ont eu la certitude de lendemains meilleurs qui les éloignaient, pour un temps, des crises de surproduction des années cinquante. Il faut dire cependant que les gains procurés par la PAC furent conditionnés par un régime de croissance dans lequel l'agriculture devait s'intégrer en s'affranchissant des pesanteurs d'antan. Le cas de la France est, à ce sujet, exemplaire.

La crise des économies industrialisées, les difficultés propres au secteur agricole, ont amené l'Europe à repenser tardivement la place que doit occuper l'agriculture dans cet espace économique en voie d'intégration et face aux Etats-Unis qui ont mal accepté les pertes de parts de marché enregistrées au profit de la CE. Que ce soit dans un cadre multilatéral, bilatéral ou régional, l'agriculture européenne doit redéfinir ses missions, à commencer par ses structures d'organisation des marchés. A l'heure où bon nombre d'économistes réfléchissent sur l'économie des organisations, les blocages de la PAC, archétype d'un marché organisé, agissent comme un révélateur que des formes institutionnelles et organisationnelles ne sont pas éternelles.

Tout s'est passé, entre la fin de la Deuxième guerre mondiale et la chute du mur de Berlin, comme si l'Europe agricole avait pu se constituer dans une logique particulière assimilable en partie à une logique de type géo-stratégique. Les contradictions internes entre pays de la CE disparaissent un peu comme par enchantement devant l'« ardente obligation » d'atteindre la sécurité alimentaire pour l'Europe de l'Ouest. Les contradictions externes étaient atténuées par une protection commune, acceptée pour ces mêmes raisons stratégiques par les Etats-Unis, chef de file des exportateurs agricoles traditionnels mais surtout puissance hégémonique dans les pays non socialistes. Pourtant les contradictions tant internes (entre les politiques nationales et la PAC) qu'externes (entre la CE et les Etats-Unis) se sont nettement avivées depuis le début des années soixante-dix, en particulier à cause de la stagnation de la demande solvable.

La réforme de la PAC intervenue en 1992 et l'amorce d'un compromis au GATT sont-ils de nature à permettre un nouveau départ ? Rien n'est moins sûr, ne serait-ce que par l'étrange absence de toute mention d'un début de solution aux problèmes posés par l'intégration des économies d'Europe de l'Est et *a fortiori* des pays du Sud. La chute du mur de Berlin a ouvert des horizons ; il n'est pas sûr qu'elle ait amélioré notre capacité de vision à long terme.

Références bibliographiques

- ALPHANDÉRY P., BITOUN P. et DUPONT Y., 1989 : *Les champs du départ, Une France rurale sans paysans*, La Découverte.
- AUGÉ-LARIBE M., 1950 : *La politique agricole de la France de 1880 à 1940*, PUF.
- BARTOLI P. et BOULET D., 1990 : « Conditions d'une approche en termes de régulation sectorielle. Le cas de la sphère viticole », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°17, INRA.
- DE BÉNÉDICTIS M., DE FILIPPIS F. et SALVATICI L., 1991 : « Entre Charybde et Scylla : la navigation des économistes agricoles entre le protectionnisme et le libre-échange », *Economie rurale*, n°205, septembre-octobre.
- BERGMANN D. et BAUDIN P., 1989 : *Politiques d'avenir pour l'Europe agricole*, INRA-Economica.
- BOURGEOIS L. et COLSON F., 1992 : « Les exploitations agricoles françaises face aux mutations économiques de la décennie quatre-vingt », *Compte-rendu de l'Académie de l'agriculture*, n°4.
- BOYER R., 1979 : « La crise actuelle : une mise en perspective historique », *Critiques de l'économie politique*, n°7-8, avril-septembre.
- BOYER R., 1990 : « Les problématiques de la régulation face aux spécificités sectorielles », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°17, INRA.
- BRAUDEL F., 1986 : *L'identité de la France*, volume III, deuxième partie, « Les hommes et les choses », Arthaud-Flammarion.
- CEE, 1958 : *Rapport sur la situation économique dans les pays de la Communauté*, Commission de la CEE.
- CEPII, 1992 : *Economie mondiale 1990-2000 : l'impératif de croissance*, Economica-CEPII.
- CHARVET J.P., 1990 : « Organisation de l'espace mondial et flux internationaux de céréales », *Annales de géographie*, n°558, mars-avril.

- CHARVET J.P. et DEBAR J.C., 1992 : « Les Etats-Unis : agriculture et politique agricole », *Revue Chambre d'Agriculture*, n°805, novembre.
- CLAVEL J.C., 1969 : *Le dossier agricole du marché commun*, Ed. Agri Poche.
- CYNCINATUS M. et FLOCH J.M., 1992 : « La Communauté européenne est devenue une grande puissance exportatrice de produits agro-alimentaires », *Economie et statistique*, n°254-255, mai-juin.
- DEMARTY J.L., 1988 : « La politique agricole commune à la croisée des chemins », *Economie prospective internationale*, n°35, 3ème trimestre.
- GAURON A., 1983 : *Histoire économique et sociale de la V^{ème} République*, tome 1, La Découverte.
- GERVAIS M., JOLLIVET et M., TAVERNIER Y., 1977 : *Histoire de la France rurale*, tome 4, *La fin de la France paysanne*, sous la direction de G. Duby et A. Wallon, Le Seuil.
- GUYOMARD H. LÉON Y. et MAHÉ L.P., 1992 : « La réforme de la PAC et les négociations du GATT : un pas nécessaire pour un compromis minimal ? », *Economie et statistique*, n°254-255, mai-juin.
- KAYSER B., 1992 : « L'avenir des espaces ruraux », *Futuribles*, n°167, juillet-août.
- KINDLEBERGER C. et LINDERT P., 1980 : *Economie internationale*, Economica.
- KROLL J.C., 1986 : *Politiques agricoles et relations internationales*, Syros.
- KROLL J.C., 1992 : « La politique agricole en question : quelle alternative au soutien des prix ? », *Economie rurale*, n°211, septembre-octobre.
- LE CACHEUX J. et MENDRAS H., 1992 : « Eléments pour une nouvelle politique agricole », *Revue de l'OFCE* n°42, octobre.
- OURY B., 1959 : *L'agriculture au seuil du marché commun*, PUF.
- RICARDO D., 1815 : *An Essay on the Influence of a Low Price of Corn on the Profits of Stock*, J. Murray, editor ; traduction française, présentation et commentaires de M.F. Jarret et F.R. Mahieu, Economica, 1988.
- SERVOLIN C., 1989 : *L'agriculture moderne*, Le Seuil, coll. Points.
- TEULON F., 1991 : *La politique agricole commune*, PUF, Coll. Que sais-je ?
- TRACY M., 1982 : *Agriculture in Western Europe — Challenge and Response 1880-1980*, Granada ; traduction française P.E. Dauzat. *L'Etat et l'agriculture en Europe occidentale*, Economica, 1986.
- VIDONNE P., 1988 : *La formation de la pensée économique*, Economica.
- VINER J., 1950 : *The Customs Union Issue*, New York, NY : Carnegie Endowment for International Peace.