



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## Une perspective britannique sur la PAC

J.S. Marsh

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Marsh J.S. Une perspective britannique sur la PAC. In: Économie rurale. N°163, 1984. pp. 34-40;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1984.3098>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1984\\_num\\_163\\_1\\_3098](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1984_num_163_1_3098)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## Résumé

L'agriculture du Royaume-Uni a largement bénéficié de son intégration dans la CEE, principalement dans les branches des grandes cultures. La productivité agricole a continué à croître et le taux d'auto-suffisance s'est nettement élevé. Mais le coût moyen de l'alimentation a été accru par le recours à des importations communautaires à prix élevés se substituant aux importations traditionnelles à bas prix. D'autre part, la PAC entraîne de forts transferts budgétaires et comme les structures britanniques sont bonnes il y a eu d'aides communautaires en sens inverse. Ceci explique la stratégie d'expansion agricole et de revendication d'allègements de la contribution financière du Royaume-Uni. Une politique de prix en baisse reflétant mieux l'état des marchés est recommandée. Les contingentements sont critiqués. Des aides au revenu et rééchelonnements des dettes seraient souhaitables (Red.).

## Abstract

UK agriculture, and particularly its arable component, largely benefited from integration in the EEC. Productivity and self-sufficiency ratios have risen. The cost of food has however increased as high priced intra EEC trade replaced low priced traditional imports. The CAP also obliges UK to assume costly budget transfers and since farm structures are rather good, there are few community subsidies flowing in the other direction. This explains the strategy of development of production adopted in UK and the request for reducing UK contributions to the EEC budget. A more market orientated price policy is recommended. Quotas are criticized. Income supports and rescheduling of debts would be needed.

## UNE PERSPECTIVE BRITANNIQUE SUR LA PAC

John S. MARSH\*

### Résumé :

L'agriculture du Royaume-Uni a largement bénéficié de son intégration dans la CEE, principalement dans les branches des grandes cultures. La productivité agricole a continué à croître et le taux d'auto-suffisance s'est nettement élevé. Mais le coût moyen de l'alimentation a été accru par le recours à des importations communautaires à prix élevés se substituant aux importations traditionnelles à bas prix. D'autre part, la PAC entraîne de forts transferts budgétaires et comme les structures britanniques sont bonnes il y a eu d'aides communautaires en sens inverse. Ceci explique la stratégie d'expansion agricole et de revendication d'allègements de la contribution financière du Royaume-Uni. Une politique de prix en baisse reflétant mieux l'état des marchés est recommandée. Les contingents sont critiqués. Des aides au revenu et rééchelonnements des dettes seraient souhaitables (Red.).

### Summary :

#### CAP : A BRITISH PERSPECTIVE

UK agriculture, and particularly its arable component, largely benefited from integration in the EEC. Productivity and self-sufficiency ratios have risen. The cost of food has however increased as high priced intra EEC trade replaced low priced traditional imports. The CAP also obliges UK to assume costly budget transfers and since farm structures are rather good, there are few community subsidies flowing in the other direction. This explains the strategy of development of production adopted in UK and the request for reducing UK contributions to the EEC budget. A more market orientated price policy is recommended. Quotas are criticized. Income supports and rescheduling of debts would be needed.

#### LE CONTEXTE DES ATTITUDES AU ROYAUME-UNI

Contrastant avec la plupart des secteurs de l'économie du Royaume-Uni, l'expérience de l'agriculture depuis l'intégration à la Communauté Européenne a été celle du succès. Alors que les autres secteurs ont éprouvé des difficultés à affronter la concurrence, l'agriculture a connu l'expansion sinon la prospérité.

Le tableau I résume quelques unes des principales tendances. La production agricole s'est accrue de 14 % depuis 1973. La production de céréales a augmenté de 35 %, les livraisons de lait de près d'un quart. Toutes les productions ne se sont pas aussi bien portées. Les porcs et volailles ont été pénalisés par des prix instables et une réduction des marges, qui ont créé des difficultés périodiques, tandis que certains horticulteurs ont durement souffert de produits provenant de climats plus favorables ou bénéficiaires d'aides à l'énergie.

A l'intérieur de l'expansion globale, il y a eu déplacement de l'équilibre de l'agriculture britannique en faveur de la culture des terres arables, au détriment de l'élevage, en réponse à une hiérarchie de prix différente imposée par la PAC et à des changements technologiques dont les agriculteurs ont pu bénéficier durant cette période.

L'accroissement de la production totale n'a pas été compensé par une hausse équivalente de l'ensemble des ressources utilisées par le secteur. La main-d'œuvre a sensiblement diminué, la surface agricole utile a été sou-

mise à la pression du développement urbain et des autres formes d'occupation du sol. Des investissements substantiels ont été consentis, mais pour la plupart, dans les années récentes, ils ont servi à maintenir le capital productif existant. Il y a eu peu d'accroissement net du stock de capital de plantation, matériels ou bâtiments.

Il est évident que l'agriculture du Royaume-Uni a réussi à améliorer la productivité des ressources qu'elle utilise. L'expansion n'est pas venue seulement des hausses de prix, elle a résulté d'une meilleure efficacité. Malgré cela, il n'a pas été possible de préserver les revenus agricoles de l'influence d'un ciseau des prix défavorable. Les revenus s'étaient accrus de façon spectaculaire dans la première moitié des années 70. Ils ont durement chuté jusqu'en 1982. Après une amélioration passagère, cette tendance baissière réapparaît en 1983. En termes réels les revenus en 1983 ne représentent que 45 % de leur niveau en 1973.

L'entrée dans la Communauté a affecté le commerce extérieur du Royaume-Uni de deux manières. Par suite de l'élévation de la production, le pays a augmenté son taux d'auto-suffisance sur les produits intérieurs de 61 % en 1973 à 76 % en 1983. Du fait de la préférence communautaire, le Royaume-Uni achète une part beaucoup plus importante des produits agricoles qui lui sont nécessaires auprès d'autres pays de la Communauté. Les importations en provenance des pays tiers concernent des produits qui ne peuvent être obtenus dans la Communauté, ou, dans une

\* Department of Agriculture, University of Aberdeen, Aberdeen AB9 1UD Grande-Bretagne.

faible mesure, des biens couverts par des accords particuliers.

La forte inflation qui a touché le Royaume-Uni à la suite de la crise du pétrole et des matières premières de 1973/74 a accru les prix alimentaires. Au milieu de la décennie 70, les prix à la consommation des produits alimentaires ont augmenté plus vite que la moyenne des prix. Depuis, ils ont ralenti. A partir de 1979, leur taux d'évolution reste en deçà du taux général d'inflation. La contribution de la PAC à ces phénomènes doit s'apprécier dans le contexte d'un secteur alimentaire dont les coûts ne proviennent qu'à 50% environ de matières premières agricoles, et dans le cadre d'une politique qui ne couvre pas tous les produits. Il est cependant clair pour les consommateurs britanniques que l'alimentation est plus chère avec la PAC que si l'accès aux fournisseurs traditionnels opérant aux prix mondiaux était encore possible.

#### **LES ATTITUDES BRITANNIQUES ACTUELLES VIS-A-VIS DE LA PAC**

Dans le débat public, la PAC est considérée comme une véritable tare. On la rend responsable d'augmenter les prix alimentaires, de créer d'immenses excédents, d'imposer un carcan bureaucratique qui réduit le choix des consommateurs, d'avoir comme objectif de soutenir l'activité agricole de l'Europe continentale aux frais des Anglais, et de fournir aux Russes l'alimentation bon marché dont les citoyens britanniques devraient bénéficier. Le fait que ces attitudes soient basées sur des erreurs d'appréciation ou des demi-vérités ne diminue en rien la vigueur avec laquelle elles sont traduites dans certains supports d'information. Dénoncer des injustices présumées est beaucoup plus stimulant, et fait vendre plus de journaux, que de se livrer à l'ennuyeuse démarche de l'analyse objective. Heureusement cette approche superficielle ne reflète pas celle, plus complexe et attentive, de ceux qui prennent les décisions dans les entreprises ou l'administration.

Dès l'origine, le gouvernement du Royaume-Uni a reconnu que la PAC plaçait l'économie britannique en situation durablement désavantageuse. Comme le pays dispose d'une agriculture relativement limitée et que, par tradition, il importe ses produits alimentaires, les bénéfices recueillis par les agriculteurs anglais du fait des prix élevés ne sont pas compensés par les pertes de l'ensemble de l'économie, qui résultent du coût supérieur des importations agricoles en provenance des autres pays de la Communauté, ou bien des prélèvements et taxes reversées au titre des « ressources propres » de la Communauté, qui grèvent les biens achetés aux pays tiers. En tant que pays disposant déjà de relativement bonnes structures agricoles, il n'était pas appelé à bénéficier proportionnellement autant des politiques d'ajustement structurel. Du fait que les dépenses liées à la PAC sont prépondérantes dans le budget communautaire, il en résulte inévitablement un flux financier global défavorable entre le Royaume-Uni et la Communauté. Les tentatives pour le mesurer rencontrent quelques difficultés mais semblent confirmer cette relation non satisfaisante implicite dans la PAC.

Trois types de démarches ont été principalement tentés pour résoudre cette situation. En premier lieu, des demandes ont été adressées aux autres Etats-membres afin qu'ils acceptent la nécessité d'un traitement spécial pour le Royaume-Uni, sous la forme d'un allègement de sa contribution. Elles ont provoqué quelque ressentiment de part et d'autre de la Manche, et leur négociation périodique ne peut être considérée comme un arrangement satisfaisant ni durable. Parallèlement, le Royaume-Uni a essayé d'exercer une pression à la baisse sur les prix à la consommation, d'abord sous le gouvernement travailliste, en évitant de démanteler les MCM négatifs, puis en visant à chaque négociation de prix des hausses plus modérées. De nouveau cette politique, bien que rationnelle et d'esprit communautaire, a laissé le Royaume-Uni isolé. Ceci s'explique par la sensibilité de la plupart des ministres de l'agriculture à la pression de leur opinion agricole. Enfin, le Royaume-Uni a réduit son désavantage implicite dans la PAC en choisissant l'expansion de son secteur agricole. Si celle-ci est acquise à un coût inférieur aux prix communs, elle permet d'internaliser les flux financiers liés aux prix élevés et externalise les coûts des excédents, dès lors qu'ils apparaissent au niveau communautaire. S'il doit y avoir des exportations sur pays tiers, le Royaume-Uni n'en supporte la charge qu'à travers sa contribution marginale au budget communautaire. L'essentiel de la pénalisation retombe ailleurs. Puisqu'il s'agit d'un secteur efficace, il est compréhensible que les ministres britanniques aient à cœur de le défendre dans la Communauté.

Bien que l'opinion agricole ait été partagée au sujet de l'entrée dans la Communauté, les agriculteurs reconnaissent maintenant que leur avenir est étroitement lié à celui de la PAC. Dans les circonstances financières actuelles, ils sont tout à fait conscients que les conditions vont devenir plus difficiles, et en viennent à souhaiter que le poids plus important de l'agriculture en Europe contribue à les abriter de changements de politique trop brusques. Ils ont toutefois des préoccupations spécifiques. Premièrement, il y a la conviction très répandue que la garantie communautaire sur les céréales est trop élevée en comparaison du soutien apporté à l'élevage. Un meilleur équilibre est souhaité. Deuxièmement, ils reconnaissent que la crise est particulièrement grave dans le secteur laitier mais sont très inquiets des projets de quotas qui pourraient être discriminatoires à leur égard, du fait de leur grande dimension, ou parce qu'ils se sont engagés récemment dans des investissements accroissant leur capacité, à cause des prix trop généreux procurés par la PAC. Troisièmement, comme à n'en pas douter dans tous les autres Etats-membres, ils sont convaincus que les autres gouvernements sont plus généreux avec leurs propres producteurs et qu'ils ont à subir une concurrence déloyale. C'est pourquoi bien qu'enthousiastes lorsqu'il s'agit de prôner le libre échange pour leurs exportations, ils soutiennent pleinement le ministre de l'Agriculture lorsqu'il accepte à contre-cœur les importations de lait UHT ou refuse de courir des risques en laissant entrer la « maladie de Newcastle » sur les volailles.

Les pays continuent d'être affectés par des taux d'inflation et de chômage différents. Ils conduisent des politiques monétaires et fiscales séparées. Ils sont responsables des problèmes d'ajustements sociaux qui en

résultent. Pour l'agriculture, en revanche, la Communauté vise à imposer un régime protecteur et dirigiste unique. Inévitablement, celui-ci répondra à des degrés divers aux besoins économiques et politiques liés à l'agriculture. On ne peut qu'attendre des gouvernements qu'ils manœuvrent pour manipuler le système commun, afin de tenir compte de préoccupations nationales. Comme la PAC veut maintenir un libre échange à travers un marché administré de façon rigide, au lieu de permettre aux forces du marché d'influencer les prix et les flux commerciaux, ces priorités nationales sont en passe de contredire le maintien d'une authentique libre circulation à l'intérieur de la Communauté. Dans d'autres secteurs, les ajustements qu'entraînent les modifications de parités monétaires ou de courants commerciaux correspondent à des déplacements vers plus d'efficacité et de concurrence. En agriculture, ils fournissent seulement des occasions de manipuler les prix communs dans un sens plus bénéfique. Cette opportunité, du fait qu'elle existe, fournit l'occasion de fortes pressions sur les gouvernements, de la part de certains groupes d'intérêt nationaux. Les MCM et les aides nationales sont des mécanismes qui permettent d'y parvenir, ce sont des symptômes plus que des causes d'échec de la politique.

En troisième lieu, la nature même de la PAC a pour effet de dégrader continuellement les relations commerciales avec les pays tiers. La suppression initiale d'importations a été une source de préoccupation. L'extension d'exportations subventionnées aggrave le dommage. Toute tentative de réduire le coût financier de la politique en limitant les importations de produits de substitution, étend non seulement le préjudice au système d'échange mondial, y compris certains exportateurs du tiers monde, mais provoque également chez nos partenaires commerciaux une certaine rancœur. L'impossibilité d'adopter une politique qui s'accorde avec l'esprit sinon la lettre de l'article 110 du Traité est contraire aux intérêts de la Communauté dans son ensemble. En tant qu'opérateur majeur sur le marché mondial, dépendant de ses exportations pour financer l'achat des nombreuses matières premières dont elle a besoin, la Communauté risque des pertes considérables si le protectionnisme général devait se renforcer. Sans pour autant se fixer des objectifs naïfs de libéralisation unilatérale des échanges et tout en reconnaissant que beaucoup d'autres pays protègent leurs agriculteurs, on n'échappe pas au fait que la PAC génère une expansion incontrôlée de la production, s'attire en permanence des représailles, et crée des dissensions entre alliés et partenaires commerciaux.

Ces insuccès de la PAC s'accumulent au Royaume-Uni à cause des déséquilibres induits dans la distribution des coûts et bénéfices entre Etats-membres. Sans du tout admettre le principe du « juste retour », il y a une erreur coupable à ce qu'une politique donnée semble toujours profiter à certains tandis que d'autres en souffrent. La PAC comme principale politique communautaire entraîne une perte économique continue de cette nature pour un ou deux pays. Pour la santé de la Communauté, un système plus équitable est essentiel.

Bien que la crise actuelle apparaisse d'abord financière, elle est plus profonde. Il est évident que la politique ne peut survivre inchangée que si l'on mobilise plus d'argent. Mais

les fonds additionnels ne peuvent être octroyés de façon substantielle qu'avec le consentement des parlements nationaux. C'est là, pour le Royaume-Uni, l'occasion de s'assurer d'une réforme sérieuse, capable de corriger quelques-uns sinon tous les inconvénients ressentis. Il serait irresponsable de ne pas saisir cette opportunité. Toute tentative de persuader la Chambre des Communes d'attribuer plus de fonds sans certitude de progrès véritables serait futile. Le temps d'une réforme est venu.

#### **UNE OPINION BRITANNIQUE SUR QUELQUES OPTIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PAC**

Il convient de souligner que les paragraphes suivants n'expriment qu'un point de vue, qui en aucun cas ne reflète des positions officielles. A l'intérieur même du Royaume-Uni comme ailleurs les opinions sont variées. Celles qui sont développées ici n'auraient pas l'assentiment de quelques groupes importants.

L'objectif de la réforme doit être de rapprocher de façon plus satisfaisante la production de ce que le marché est prêt à payer. Ceci implique que les prix intérieurs reflètent à la fois les grandes tendances des cours mondiaux et les évolutions de productivité des ressources agricoles communautaires. Les marchés et la productivité se modifient: il faut donc que les prix soient libres de s'ajuster. Si l'intervention ou les restitutions à l'exportation deviennent trop fréquentes, c'est en soi un signe que les prix sont trop élevés et qu'on doit les laisser diminuer. C'est pourquoi, bien que le montant de ces baisses ne soit pas aisé à prévoir, la direction est claire et devrait être suivie progressivement mais durablement. Des mesures comme l'intervention ou les restitutions qui peuvent protéger de façon appropriée les producteurs d'accidents conjoncturels, deviennent des instruments de distorsion si elles remplacent le message du marché, quel que soit le produit. Aussi longtemps que dure cette situation, il devient impossible d'évaluer la valeur réelle de la production pour la Communauté, ou d'estimer précisément dans quelle proportion la production excède les besoins du marché.

Une réforme est d'abord indispensable en vue de restaurer les mécanismes de la PAC dans leurs fonctions originelles: recherche de stabilité face à un marché mondial fluctuant et préférence communautaire véritable mais limitée. Il est cependant vrai que, bien que des prix élevés ne permettent pas d'atteindre une amélioration durable des revenus agricoles, toute baisse de prix provoque à court terme des pertes de revenus. Cette perspective porte atteinte aux objectifs du Traité en matière de revenu et crée un conflit au niveau de la réalité politique à laquelle tout gouvernement est confronté. De plus, elle implique des pertes immédiates pour les pays exportateurs nets, qui s'opposeront à un tel changement de leur sort. Les baisses de prix se heurtent donc à un manque de faisabilité politique. En conséquence, aussi bien les gouvernements que la Commission recherchent des alternatives qui consistent en une limitation quantitative de la production.

Il y a plusieurs types de contingentements. Au niveau de l'exploitant individuel, des limites peuvent être

placées sur la production ou sur les moyens de production. À l'échelon de la Communauté, on peut décider de réduire l'intervention ou les restitutions à un certain montant de la production européenne totale. Des variantes peuvent comporter des taxes de coresponsabilité, qui permettent aux prix à la consommation d'être plus élevés que les recettes des agriculteurs et recueillent un financement pour l'écoulement des excédents.

Les consommateurs britanniques, qu'il s'agisse d'industriels transformant des produits alimentaires ou de particuliers, considèrent que les prix communs sont trop élevés. Ils redoutent que les distorsions commerciales créées par la protection excessive liée à la PAC n'entraînent d'autres protections notamment sous forme de restriction d'importation de produits de substitution. Dans leur esprit, ces distorsions devraient être éliminées par une réduction progressive des prix garantis jusqu'à ce qu'ils rejoignent les cours mondiaux. Pour les professionnels, sinon pour les consommateurs pris individuellement, le maniement des instruments de la PAC apparaît d'une grande importance. Le niveau des restitutions sur certains produits de base peut affecter la compétitivité relative des industriels de la transformation. L'harmonisation des normes peut condamner certains procédés de fabrication traditionnels et augmenter les coûts. Il doit être remarqué que les organisations à la fois des consommateurs, des industriels et des commerçants sont devenus des critiques attentifs et bien informés de la politique agricole. Avec les mouvements écologiques qui accusent la PAC de créer des excédents en détruisant de façon irresponsable les paysages et la vie naturelle, ils représentent une opinion anti-agricole de plus en plus efficace au Royaume-Uni. En termes politiques, ce changement d'attitude est d'une importance croissante. Il sera difficile à tout gouvernement britannique d'apparaître trop faible vis-à-vis de l'agriculture.

#### **UN POINT DE VUE BRITANNIQUE SUR LA CRISE DE LA PAC**

La crise actuelle de la PAC était tout à fait prévisible. Elle résulte de l'application continuelle de politiques inadéquates, qui ont abouti à un accroissement incontrôlé de la production et des dépenses, sans apporter aucune solution aux grands problèmes structurels de l'agriculture européenne. Il y a plusieurs dimensions dans cet échec.

La logique d'expansion de l'agriculture qui a prévalu auprès des gouvernements britanniques s'applique avec une force équivalente aux autres pays. On doit s'attendre à ce qu'aucun pays ne restreigne ses propres agriculteurs, dès lors que la Communauté soutient les prix avec un budget dont chacun ne supporte qu'une faible proportion. Avec l'accroissement continu de la production potentielle qui résulte de l'amélioration des techniques, tout agriculteur a la possibilité de croître même s'il doit faire face à une légère baisse de prix réels. Comme la population de la Communauté augmente très peu et qu'elle est déjà bien nourrie, la croissance signifie une réduction des importations et un éventuel écoulement des excédents sur les marchés extérieurs. À partir du moment où le prix qui a permis cette expansion dépasse sensiblement la valeur de la production sur les marchés mondiaux,

elle ne peut être maintenue qu'au moyen de dépenses budgétaires accrues.

Non seulement cette politique provoque une aggravation dramatique des dépenses, cause de la crise actuelle, mais de plus, elle ne parvient pas à réaliser des objectifs importants. Trois d'entre eux méritent d'être soulignés.

En premier lieu, la PAC ne réalise pas une distribution ni un niveau de revenus satisfaisants. L'utilisation d'une politique de prix pour augmenter les revenus agricoles rencontre les mêmes subtilités que l'usage de l'héroïne pour atteindre le bonheur. Plus on applique le traitement, plus il faut des doses supplémentaires. Alors que chaque hausse de prix peut éventuellement augmenter le revenu agricole, les marges plus élevées génèrent des coûts supérieurs, au fur et à mesure que les agriculteurs se sentent encouragés à la croissance, et le font en acquérant des terres plus chères ou en employant davantage de capital. Si les revenus augmentent à court terme, ils s'améliorent davantage pour les gros que pour les petits agriculteurs; pour ceux qui, d'après les normes communautaires, sont relativement riches plutôt que pour les pauvres. Accepter ceci, moyennant une perte de contrôle de la production et des dépenses budgétaires, met la Communauté en danger. Continuer dans cette voie qui s'est avérée inefficace, est absurde.

En second lieu, la PAC n'a pas établi un véritable marché commun des produits agricoles. Il est facile de la dénoncer à travers la prolifération des aides nationales et l'existence des MCM. Ces critiques sont valables mais superficielles. Le problème fondamental est le clivage, à l'intérieur de chaque Etat-membre, entre la responsabilité nationale qui s'exerce sur la politique économique et sociale et la responsabilité communautaire dont dépend la politique agricole.

Les pays continuent d'être affectés par des taux d'inflation et de chômage différents. Ils conduisent des politiques monétaires et fiscales séparées. Ils sont responsables des problèmes d'ajustements sociaux qui en résultent. Pour l'agriculture, en revanche, la Communauté vise à imposer un régime protecteur et dirigiste unique. Inévitablement, celui-ci ré pondra à des degrés divers aux besoins économiques et politiques liés à l'agriculture. On ne peut qu'attendre des gouvernements qu'ils manœuvrent pour manipuler le système commun, afin de tenir compte de préoccupations nationales. Comme la PAC veut maintenir un libre échange à travers un marché administré de façon rigide, au lieu de permettre aux forces du marché d'influencer les prix et les flux commerciaux, ces priorités nationales sont en passe de contredire le maintien d'une authentique libre circulation à l'intérieur de la Communauté. Dans d'autres secteurs, les ajustements qu'entraînent les modifications de parités monétaires ou de courants commerciaux correspondent à des déplacements vers plus d'efficacité et de concurrence. En agriculture, ils fournissent seulement des occasions de manipuler les prix communs dans un sens plus bénéfique. Cette opportunité, du fait qu'elle existe, fournit l'occasion de fortes pressions sur les gouvernements, de la part de certains groupes d'intérêt nationaux. Les MCM et les aides nationales sont des mécanismes qui permettent d'y parvenir, ce sont des symptômes plus que des causes d'échec de la politique.

En troisième lieu, la nature même de la PAC a pour effet de dégrader continuellement les relations commerciales avec les pays tiers. La suppression initiale d'importations a été une source de préoccupation. L'extension d'exportations subventionnées aggrave le dommage. Toute tentative de réduire le coût financier de la politique en limitant les importations de produits de substitution, étend non seulement le préjudice au système d'échange mondial, y compris certains exportateurs du tiers monde, mais provoque également chez nos partenaires commerciaux une certaine rancœur. L'impossibilité d'adopter une politique qui s'accorde avec l'esprit sinon la lettre de l'article 110 du Traité est contraire aux intérêts de la Communauté dans son ensemble. En tant qu'opérateur majeur sur le marché mondial, dépendant de ses exportations pour financer l'achat des nombreuses matières premières dont elle a besoin, la Communauté risque des pertes considérables si le protectionnisme général devait se renforcer. Sans pour autant se fixer des objectifs naïfs de libéralisation unilatérale des échanges et tout en reconnaissant que beaucoup d'autres pays protègent leurs agriculteurs, on n'échappe pas au fait que la PAC génère une expansion incontrôlée de la production, s'attire en permanence des représailles, et crée des dissensions entre alliés et partenaires commerciaux.

Ces insuccès de la PAC s'accumulent au Royaume-Uni à cause des déséquilibres induits dans la distribution des coûts et bénéfices entre Etats-membres. Sans du tout admettre le principe du « juste retour », il y a une erreur coupable à ce qu'une politique donnée semble toujours profiter à certains tandis que d'autres en souffrent. La PAC comme principale politique communautaire entraîne une perte économique continue de cette nature pour un ou deux pays. Pour la santé de la Communauté, un système plus équitable est essentiel.

Bien que la crise actuelle apparaisse d'abord financière, elle est plus profonde. Il est évident que la politique ne peut survivre inchangée que si l'on mobilise plus d'argent. Mais les fonds additionnels ne peuvent être octroyés de façon substantielle qu'avec le consentement des parlements nationaux. C'est là, pour le Royaume-Uni, l'occasion de s'assurer d'une réforme sérieuse, capable de corriger quelques-uns sinon tous les inconvénients ressentis. Il serait irresponsable de ne pas saisir cette opportunité. Toute tentative de persuader la Chambre des Communes d'attribuer plus de fonds sans certitude de progrès véritables serait futile. Le temps d'une réforme est venu.

#### **UNE OPINION BRITANNIQUE SUR QUELQUES OPTIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PAC**

Il convient de souligner que les paragraphes suivants n'expriment qu'un point de vue, qui en aucun cas ne reflète des positions officielles. A l'intérieur même du Royaume-Uni comme ailleurs les opinions sont variées. Celles qui sont développées ici n'auraient pas l'assentiment de quelques groupes importants.

L'objectif de la réforme doit être de rapprocher de façon plus satisfaisante la production de ce que le marché est prêt à payer. Ceci implique que les prix intérieurs reflètent à la fois les grandes tendances des cours mondiaux et les évolutions de productivité des ressources agricoles communautaires. Les marchés et la productivité se modifient : il faut donc que les prix soient libres de s'ajuster. Si l'intervention ou les restitutions à l'exportation deviennent trop fré-

quentes, c'est en soi une signe que les prix sont trop élevés et qu'on doit les laisser diminuer. C'est pourquoi, bien que le montant de ces baisses ne soit pas aisé à prévoir, la direction est claire et devrait être suivie progressivement mais durablement. Des mesures comme l'intervention ou les restitutions qui peuvent protéger de façon appropriée les producteurs d'accidents conjoncturels, deviennent des instruments de distorsion si elles remplacent le message du marché, quel que soit le produit. Aussi longtemps que dure cette situation, il devient impossible d'évaluer la valeur réelle de la production pour la Communauté, ou d'estimer précisément dans quelle proportion la production excède les besoins du marché.

Une réforme est d'abord indispensable en vue de restaurer les mécanismes de la PAC dans leurs fonctions originales : recherche de stabilité face à un marché mondial fluctuant et préférence communautaire véritable mais limitée. Il est cependant vrai que, bien que les prix élevés ne permettent pas d'atteindre une amélioration durable des revenus agricoles, toute baisse de prix provoque à court terme des pertes de revenus. Cette perspective porte atteinte aux objectifs du Traité en matière de revenu et crée un conflit au niveau de la réalité politique à laquelle tout gouvernement est confronté. De plus, elle implique des pertes immédiates pour les pays exportateurs nets, qui s'opposent à un tel changement de leur sort. Les baisses de prix se heurtent donc à un manque de faisabilité politique. En conséquence, aussi bien les gouvernements que la Commission recherchent des alternatives qui consistent en une limitation quantitative de la production.

Il y a plusieurs types de contingentements. Au niveau de l'exploitant individuel, des limites peuvent être placées sur la production ou sur les moyens de production. A l'échelon de la Communauté, on peut décider de réduire l'intervention ou les restitutions à un certain montant de la production européenne totale. Des variantes peuvent comporter des taxes de coresponsabilité, qui permettent aux prix à la consommation d'être plus élevés que les recettes des agriculteurs et recueillent un financement pour l'écoulement des excédents.

Les détails de ces dispositions sont importants. Leur caractère attractif pour les fonctionnaires est évident. Elles offrent une solution rapide, moins douloureuse et plus sûre aux problèmes d'excédents et aux menaces de faillite financière. Malheureusement, elles souffrent de graves inconvénients. Deux d'entre eux doivent être mentionnés.

Le premier obstacle tient au fait qu'une fois une première répartition des contingents effectuée, il est difficile de la modifier. Des droits de quotas établis représenteront un capital que ni les agriculteurs ni les Etats-membres n'accepteront de céder de gaité de cœur. Il s'inscrira dans la structure des coûts du secteur. Tout spécialement dans un domaine où les techniques progressent et où les pays se développent à des rythmes différents, la rigidité qui en résulte fera croître le coût réel de la production sur longue période. Non seulement des ressources seront gaspillées, mais tout le concept de libre circulation à l'intérieur de la Communauté perdra son sens.

La seconde objection est qu'aucun système de quotas ne permet d'atteindre les buts poursuivis, même s'il allège la contrainte financière. Tout quota qui réduirait la quantité vendue sans en augmenter le prix ferait baisser les revenus agricoles. A long terme, des coûts en hausse

auront également tendance à restreindre le revenu. Pour certains agriculteurs, la production sur une moindre échelle entraînera immédiatement des coûts unitaires plus élevés. Les tentatives pour compenser ces phénomènes entraînent de sérieuses complications. L'inélasticité de la demande suggère qu'en diminuant les volumes, les prix à la consommation réagiront en hausse. Une telle démarche ne fait qu'aggraver les déséquilibres dans les flux économiques entre Etats-membres et imposera une perte de revenu réel encore plus importante aux consommateurs les plus démunis. Des mesures qui s'efforceraient d'améliorer la situation des faibles revenus agricoles en attribuant des conditions plus strictes ou des prix inférieurs aux gros agriculteurs ne sont pas davantage satisfaisantes. Beaucoup de grandes exploitations, bien que bénéficiant de revenus élevés en valeur absolue, les réalisent au moyen de marges unitaires modestes sur les produits vendus. Des prix plus bas les pousseraient à la faillite et réduiraient leurs travailleurs au chômage encore plus rapidement que dans certaines petites exploitations familiales. Là encore la distribution des exploitations selon leur taille n'est pas uniforme entre les pays. Une pénalisation des grosses exploitations serait sévèrement ressentie au Royaume-Uni, et aggraverait les pertes subies à cause de la PAC. Même une limitation globale sur le soutien communautaire n'est pas exempte de problèmes. Elles supposeraient un changement dans les modalités de paiement à l'intervention ou pour les restitutions en retenant une partie des versements dûs jusqu'à la fin de chaque campagne, pour examiner si le seuil de garantie a été ou non dépassé, et déterminer le montant final à payer. Une telle nouveauté réduirait le niveau du prix de soutien et, associé à la limite quantitative, conduirait à des revenus inférieurs.

Il n'y a donc aucune solution simple avec des quotas. Il est tout au plus compréhensible que beaucoup de personnes dans la Communauté cherchent à éviter une partie des problèmes en éliminant ce qu'il reste de la concurrence des pays tiers par la taxation ou la limitation des importations de substituts aux produits de la PAC. L'argument selon lequel tout système tarifaire devrait assurer une protection équivalente à tous les produits est important et économiquement acceptable. Mais une protection sélective assortie d'une hiérarchie de prix intérieurs différente de celle des cours mondiaux conduit à des distorsions dans les échanges. La solution dont la Communauté a besoin, à l'inverse, est beaucoup plus d'abaisser ses redoutables barrières sur les produits de la PAC plutôt que d'en élever de nouvelles. Sous l'angle le plus favorable, la limitation des substituts ne peut apporter qu'une accalmie passagère aux finances communautaires. La technologie actuelle, même en dehors des derniers procédés de manipulation génétique dont les effets ne sont pas encore ressentis, suffira à augmenter la production agricole communautaire en sorte que le soulagement sera réduit. Dans le même temps, aussi bien les industries de transformation que le commerce mondial auront subi des effets défavorables.

Cette discussion amène à la conclusion qu'il n'y a aucune réforme capable d'éviter des difficultés à la communauté des producteurs agricoles, pas plus maintenant que dans un proche avenir. Les mérites d'une baisse de prix progressive sont plus grands que ceux de toute alternative. Même si une telle approche était politi-

quement réalisable, elle susciterait des difficultés qu'il faut accepter d'affronter. Trois éléments sont à distinguer :

— Les agriculteurs ne devraient pas être incités individuellement à produire indépendamment des besoins mais

Tableau 1. — Quelques données relatives au développement de l'agriculture au Royaume-Uni

	1973	1983	Variation
<b>A Produit Brut de l'agriculture</b> Prix constants de 1980 1980 = 100	93	106	14.0
<b>B Production (1)</b>			
céréales totales (x 1000 tonnes)	15 733	21 168	34.5
lait (millions de litres)	13 259	16 400	23.7
gros bovins et veaux (x 1000 t)	973	1 040	6.9
ovins (x 1000 t)	238	295	23.9
porcins (x 1000 t)	679	764	12.5
bacon et jambon (x 1000 t)	257	213	— 17.2
volailles (x 1000 t)	659	787	19.4
pommes (x 1000 t)	364	318	— 12.4
poires (x 1000 t)	46	51	10.9
choux-fleurs (x 1000 t)	298	268	— 10.1
tomates (x 1000 t)	116	116	—
<b>C Part dans la production totale :</b>	%	%	
— des prod. végétaux non hortic.	20.9	26.7	27.8
— de l'horticulture	10.7	9.9	7.5
— du bétail	40.4	35.5	— 12.1
— des produits animaux	28.0	26.9	— 4.0
Total	100	100	
<b>D Facteurs de production</b>			
— emploi (x 1000 personnes)	710	625	— 12.0
— SAU (x 1000 ha)	19 117	18 789	— 1.8
— FBCF (millions de £ aux prix de 1980)	1 294	1 215	— 6.1
— amortissements (millions de £ aux prix de 1980)	941	1 206	28.2
<b>E Indices de revenu</b>			
Valeur Ajoutée Nette (2)	148	104	— 29.7
Revenu Net Agricole (3)	263	119	— 54.8
<b>F Commercialisation (1)</b>			
valeur des produits alimentaires provenant du Royaume-Uni :			
— en proportion de l'ensemble de l'alimentation au Royaume-Uni	49.2	60.0	21.9
— en proportion de l'ensemble de l'alimentation hors produits exclusivement importés	61.2	76.0	24.2
<b>G Prix (1)</b>			
prix à la consommation			
— indice d'ensemble	36.4	126.5	247.5
— indice de prix des prod. aliment.	35.7	120.0	236.1

1. Les chiffres de production, de commercialisation et de prix retenus pour 1973 correspondent à la moyenne des trois années 1972 à 1974.

2. Valeur Ajoutée Brute - Amortissements.

3. Le Revenu Net Agricole rémunère le travail et le capital apporté par la famille de l'exploitant ainsi que ses fonctions de gestion.

ne sauraient non plus être mis en faillite par un changement de politique. La seule solution pour éviter cela est d'assurer une compensation au revenu, sous quelque forme que ce soit, mais non reliée à la production future. Le niveau et les procédures administratives requis doit varier selon les Etats-membres et les agriculteurs. On doit

seulement la considérer comme une démarche solidaire dans laquelle la Communauté et les Etats-membres partagent des responsabilités.

— La nécessaire réorientation des politiques de prix aura des répercussions majeures sur la valeur des biens engagés dans l'agriculture et les secteurs qui lui sont liés. La Communauté doit s'assurer que ces ressources ne seront pas perdues dans des ajustements financiers entraînés par l'impossibilité de rembourser des dettes. Un programme planifié de rééchelonnement des emprunts serait nécessaire. Il y a là de nouveau un domaine d'action commune où il conviendrait de tenir compte des différences de marchés financiers entre Etats-membres et où la Communauté pourrait sauvegarder son rôle de coordinateur.

— Le troisième élément est qu'un niveau de prix plus bas affecterait tous les agriculteurs, mais toucherait particulièrement les pays très dépendants de leurs exportations agricoles et ayant une forte proportion de leur population active dans l'agriculture. Des systèmes d'aide au revenu ou d'ajustement en capital devraient raisonnablement faire en sorte que les pays plus riches supportent eux-mêmes l'essentiel du coût. Pour les pays plus démunis, la charge ne serait pas gérable. Ces pays devraient être assurés d'un

soutien communautaire substantiel pour permettre l'adaptation de leur agriculture et bénéficier d'aides régionales supplémentaires pour développer leur économie. A court terme les balances de paiement poseraient moins de problème. A plus long terme on contribuerait de cette façon à une convergence du développement économique dans la Communauté. Ces aides pourraient être financées en partie par les moindres dépenses de soutien des prix. Toutefois, puisqu'elles seraient conçues pour promouvoir une croissance économique auto-entretenu, et donc rendre finalement toute aide particulière inutile, elles seraient un atout pour motiver les Etats-membres à consentir d'accorder des ressources nouvelles au budget communautaire.

#### **ÉPILOGUE**

La crise de la PAC n'est pas seulement alarmante pour les agriculteurs, les exportateurs et les Eurocrates. Elle l'est aujourd'hui également pour tous ceux qui avaient placé de grands espoirs dans la Communauté. Il n'existe aucune solution indolore mais si les difficultés sont regardées en face, et les ressources de l'Europe utilisées à des ajustements positifs, la Communauté peut en ressortir renforcée et plus unie. La mise est élevée mais le prix mérite d'être gagné.