



*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.*

# L'esprit de Stresa

Michaël Tracy

## Résumé

La conférence de Stresa en 1958 entre les six premiers Etats-membres de la Communauté européenne fut la première étape dans la formulation de la politique agricole commune. Ses conclusions contenaient des principes valables qui par la suite furent perdus de vue. En 1992, une réforme en profondeur de la PAC a dû être entreprise. Celle-ci, malgré des aspects positifs, augmente le coût total de la PAC, aggrave sa complexité administrative et risque d'encourager la tentation de "renationaliser". Et pour respecter la réduction des exportations requise par l'Uruguay Round, des contraintes supplémentaires seront probablement nécessaires...

## Abstract

*The spirit of Stresa*

The Stresa Conference of 1958, between the first six Member States of the European Community, was the first step in formulating the common agricultural policy. Its conclusions contained valid principles, which were subsequently forgotten. In 1992, a fundamental reform of the CAP became necessary. This has its positive aspects, but it raises the total cost of the CAP, worsens its administrative complexity and risks encouraging the temptation for "renationalisation". And to conform with the cuts in exports required by the Uruguay Round, further constraints are likely to be needed...

## Citer ce document / Cite this document :

Tracy Michaël. L'esprit de Stresa. In: Économie rurale. N°223, 1994. pp. 7-12;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1994.4672>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1994\\_num\\_223\\_1\\_4672](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1994_num_223_1_4672)

Fichier pdf généré le 26/03/2019

## L'ESPRIT DE STRESA<sup>1</sup>

Michael TRACY\*

### Résumé :

La conférence de Stresa en 1958 entre les six premiers Etats-membres de la Communauté européenne fut la première étape dans la formulation de la politique agricole commune. Ses conclusions contenaient des principes valables qui par la suite furent perdus de vue. En 1992, une réforme en profondeur de la PAC a dû être entreprise. Celle-ci, malgré des aspects positifs, augmente le coût total de la PAC, aggrave sa complexité administrative et risque d'encourager la tentation de "renationaliser". Et pour respecter la réduction des exportations requise par l'Uruguay Round, des contraintes supplémentaires seront probablement nécessaires...

### THE SPIRIT OF STRESA

#### Summary :

*The Stresa Conference of 1958, between the first six Member States of the European Community, was the first step in formulating the common agricultural policy. Its conclusions contained valid principles, which were subsequently forgotten. In 1992, a fundamental reform of the CAP became necessary. This has its positive aspects, but it raises the total cost of the CAP, worsens its administrative complexity and risks encouraging the temptation for "renationalisation". And to conform with the cuts in exports required by the Uruguay Round, further constraints are likely to be needed...*

La ville de Stresa, où eut lieu en septembre 1993 le VII<sup>e</sup> Congrès de l'Association Européenne d'Economistes Agricoles, avait accueilli trente-cinq ans auparavant la conférence intergouvernementale qui constitua la première étape dans l'établissement de la Politique Agricole Commune (PAC). Il est utile de rappeler les grandes lignes de cette conférence, et de comparer les principes alors énoncés à l'évolution de la PAC jusqu'à nos jours.

### LA CONFÉRENCE DE STRESA DES 3-11 JUILLET 1958

Les délégations à Stresa, représentant les six premiers Etats-membres, furent conduites par leurs ministres de l'agriculture respectifs et comportaient des hauts fonctionnaires, des dirigeants d'organisations professionnelles agricoles ainsi que des représentants du secteur agro-alimentaire et de l'industrie. La Commission fut représentée par son premier Président, Walter Hallstein, et par le premier Commissaire responsable de l'agriculture,

Sicco Mansholt ; Louis Rabot, premier directeur-général de l'agriculture, fut secrétaire de la conférence. Les positions des divers Etats-membres ont été exprimées par des déclarations ministérielles ainsi qu'au cours de discussions dans trois groupes de travail (voir Communauté européenne, 1958). Ainsi :

– **La délégation française** souligna le rôle important joué par le système national français d'organisation des marchés. Dans la CEE, un bilan des besoins et des ressources permettrait de déterminer la part des besoins qui devait être approvisionnée par la production intérieure. Le Traité était basé sur le principe de la préférence mutuelle. Les prix devaient être fixés à un niveau "raisonnable". Des organisations internationales de marché devaient être établies afin de stabiliser les prix des produits de base.

– **La délégation italienne** sembla partager les objectifs français, insistant sur les produits "méditerranéens"

\* Agricultural Policy Studies, 20, rue Emile François, B-1474 La Hutte (Genappe).

1. Cet article est basé sur le "theme paper" (en anglais) présenté lors de la VII<sup>e</sup> session de l'Association Européenne d'Economistes Agricoles à Stresa, Italie, les 6-10 septembre 1993. Il a été revu et mis à jour en juillet 1994.

(le riz, les fruits et légumes, l'huile d'olive, le vin, le tabac, le blé dur) - produits que l'Italie pouvait "contribuer" au Marché commun. Toutefois, la délégation italienne reconnaissait que ses coûts de productions étaient trop élevés et que la productivité devait être améliorée.

— A l'autre extrême se trouvait la délégation des **Pays-Bas** : le ministre néerlandais déclara que le commerce avec les pays-tiers devait être développé et que la préférence était une conséquence et non pas un but du Traité. L'objectif final devait être la liberté du commerce ; *"une politique agricole saine doit être avant tout une politique pour les consommateurs"*.

— **La délégation allemande** aussi insista sur la nécessité de maintenir des liens commerciaux avec les pays tiers. Le ministre allemand regretta que la conférence de Stresa n'inclue pas tous les pays ouest-européens et était en faveur d'une intégration de l'agriculture de la CEE dans une zone commerciale plus large. Les prix toutefois devraient être adaptés progressivement.

— **La Belgique** insista sur la prudence nécessaire quant à l'expansion de la production : il faudrait éviter la création d'excédents. Toutefois, il ne faudrait pas décourager les progrès techniques : *"Si l'agriculteur peut légitimement revendiquer de la Communauté qu'elle lui assure un standing de vie décent, c'est à la condition que de son côté il fasse le maximum en son pouvoir pour abaisser ses prix de revient, de manière à être en mesure de mettre ses produits à la disposition du consommateur aux prix rentables les plus bas possibles"*.

— **La délégation du Luxembourg** rappela que son pays avait obtenu dans le cadre du Benelux un traitement spécial. Un système à deux prix y était pratiqué, les prix aux producteurs étant relativement élevés alors que des subventions réduisaient des prix aux consommateurs. L'adaptation au sein de la CEE serait très difficile.

En présence de positions tellement contrastées, la conférence ne pouvait guère parvenir à des conclusions précises. Toutefois, la Résolution finale comportait des points importants. Son préambule notait que la production agricole avait augmenté plus vite que la consommation ; que les revenus agricoles diminuaient par rapport aux autres revenus malgré l'amélioration de la productivité ; et que *"les mesures destinées à relever les revenus agricoles ont souvent conduit à des augmentations de production, ajoutant aux difficultés déjà rencontrées sur les marchés"*. Un accord général fut enregistré notamment sur les points suivants :

— La mise en œuvre du Traité devrait conduire à *"un développement progressif des échanges à l'intérieur de la Communauté"*, mais en même temps il fallait tenir compte de la *"nécessité d'entretenir les échanges commerciaux et les liens contractuels, politiques et économiques avec les pays-tiers"*.

— *"Une corrélation étroite"* devrait être établie entre la politique d'adaptation des structures et la politique du marché.

— Un équilibre devrait être recherché entre la production et les débouchés, *"en tenant compte des exportations et importations possibles, ainsi que d'une spécialisation conforme aux structures économiques et aux conditions naturelles internes de la Communauté"*.

— L'effort ainsi fait pour augmenter la productivité devrait permettre une politique des prix *"qui à la fois évite des surproductions et permette de rester ou de devenir compétitif"*.

Cette Résolution impliquait une politique de prix prudente, évitant tout encouragement à la surproduction. Elle mettait aussi l'accent sur l'amélioration des structures (malgré le fait que la conférence avait peu discuté de la politique structurelle, sauf pour souligner le rôle essentiel des exploitations familiales). Enfin, la Résolution laissait la porte relativement ouverte aux importations. Dans ce texte, on sent la main de la Commission : toutefois, il fut accepté par l'ensemble des délégations.

Il convient de souligner un autre facteur, qui restait dans la mémoire de tous ceux qui avaient été présents à la conférence : ce que l'on peut appeler *"l'esprit de Stresa"*. Les participants avaient le sentiment d'œuvrer à une création. Et la plupart des chefs de délégation ne doutaient pas que la Communauté à Six n'était qu'un début. Cet esprit fut exprimé notamment par le ministre italien, Mario Ferrari-Agradi, dans son discours de clôture :

*"Notre Europe tend à devenir peu à peu une unité politique et économique... Notre coopération... pousse chacun de nous à resserrer ses liens avec les autres, grâce à une plus grande compréhension mutuelle ; elle abat les barrières absurdes qu'a engendrées la crainte du préjudice, elle représente un acte de foi qui se propage désormais d'une façon sûre et progressive : la foi en une Europe unie, c'est la foi dans une plus grande prospérité, dans une paix durable... Notre Europe sera un jour unie, parce que les peuples qui la composent l'auront voulue telle, et qu'ils ont surmonté tout ce qui pouvait subsister de leurs divisions artificielles"*.

## L'APRÈS-STRESA

### Les premières décisions – les organisations communes de marché

La Commission soumit en novembre 1959 au Conseil ses premières propositions pour la mise en œuvre de la PAC ; puis, en juin 1960, un document révisé comportant des propositions détaillées pour l'organisation des principaux marchés (Commission, 1960). Comme principe général, la Commission envisageait une stabilisation des prix dans la Communauté au-dessus des niveaux du marché mondial, estimant que ceux-ci étaient falsifiés par des mesures *"artificielles"*. Toutefois, il fallait s'efforcer de réduire les coûts de production dans la CEE et de *"normaliser"* les conditions du marché mondial. La Commission ne précisait pas quel devrait être le niveau final des prix communs.

Les marchés des principaux produits - notamment les céréales - seraient soutenus par l'intervention et par des

prélèvements à l'importation, ceux-ci étant *variables* pour faire respecter les "prix de seuil". Les exportations obtiendraient des "restitutions" destinées à compenser les charges à l'importation. Les restitutions aux exportations n'étaient pas perçues comme un élément majeur dans ce système : leur but était de compenser les prélèvements imposés aux matériaux de base importés. On pensait même que l'effet net serait *budgétairement positif*, la recette des prélèvements dépassant les dépenses pour les restitutions. Mais par la suite, avec l'expansion des exportations, les restitutions devinrent un poste de dépenses considérable.

Les premières organisations communes de marché (OCM) ne furent adoptées que le 14 janvier 1962 : celles-ci concernaient les céréales, les produits à base de céréales ainsi que le vin. Des OCM pour les produits laitiers, la viande bovine et le riz furent décidées en décembre 1963. En janvier 1962, le Conseil établit le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole).

Les règlements en question (Communautés européennes, 1962 – voir notamment les "considérants" énoncés en préambule du Règlement n° 19 sur les céréales) constituèrent la base des "*principes*" de la PAC, souvent énoncés par la suite : l'unité du marché, la préférence communautaire et la solidarité financière. Pour la France surtout, l'acceptation de ces trois principes constituait un acquis très important.

Le niveau des prix communs ne fut établi qu'en décembre 1964, après une résistance acharnée de la part de l'Allemagne contre les réductions de prix proposées. D'une manière générale, les prix furent fixés à des niveaux sensiblement plus élevés que ce que souhaitait la Commission : celle-ci avait commis une erreur importante en permettant au Conseil d'adopter d'abord les OCM, comportant des mécanismes risquant de devenir très protecteurs, avant que fut décidée la question du niveau des prix.

Ce ne fut qu'avec le plan Mansholt de 1968 que la Commission a soumis des propositions pour une politique structurelle commune, propositions qui ne furent adoptées par le Conseil qu'en 1971. En fait, les trois directives de base s'avérèrent peu efficaces dans le contexte économique des années 1970, rendu plus difficile par l'augmentation du chômage. Ici également, la Commission avait commis une erreur en ne soumettant pas plus tôt des propositions dans ce domaine : la Résolution de Stresa avait pourtant déclaré que la politique des marchés et la politique structurelle devaient aller de pair. Ainsi fut manquée l'occasion d'adoucir par des mesures socio-structurelles une politique de prix relativement rigoureuse, et d'accélérer à temps l'évolution vers des exploitations plus viables et compétitives.

La conférence de Stresa n'a donc été qu'une étape dans la formulation de la PAC. Les décisions principales ont été adoptées *après* cette conférence, et les principes qui inspiraient la Résolution finale étaient mieux fondés que les mesures prises par la suite.

## Evolution ultérieure

Le présent article ne peut pas fournir une analyse complète de l'évolution de la PAC (voir à ce sujet Tracy, 1989, surtout chapitres 12 et 14, ou Tracy, 1993, chapitres 8 et 9). On se limitera à souligner quelques aspects qui ont eu des conséquences particulièrement importantes. Ces influences s'entremêlent, et ne sont pas citées en ordre chronologique.

### Politique des prix

Comme nous l'avons vu plus haut, les prix communs furent établis à l'origine à un niveau trop élevé. Et à partir de 1973, année après année, ce niveau a encore été relevé. Ces augmentations ont été justifiées par référence à la situation inflationniste qui suivait la guerre au Moyen-Orient en 1973. En fait, les agriculteurs ont été *surcompensés*, et cette surcompensation a trop encouragé la production.

Même les pays qui, lors de la conférence de Stresa, semblaient prudents en matière de prix, ont soutenu ces augmentations. Ainsi le ministre allemand de l'agriculture, Josef Ertl, s'est opposé féroce aux baisses de prix aux producteurs allemands qui auraient dû résulter de la montée du Deutschemark. La France s'est acharnée à combattre l'Allemagne sur ce point, tout en soutenant des augmentations des prix communs qui, à la longue, n'étaient pas dans l'intérêt d'un pays exportateur. L'Irlande se mettait systématiquement du côté de la France. Les ministres belges et luxembourgeois s'appuyaient sur les demandes du COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles). Même les représentants néerlandais, sans pousser pour des prix plus élevés, semblaient avoir découvert les avantages de la préférence communautaire à laquelle ils s'étaient opposés à Stresa. L'Italie exigeait un traitement plus favorable pour les produits "méditerranéens".

### Le "compromis de Luxembourg"

Ce "compromis" (voir Commission, 1967), qui mit fin à la crise déclenchée par le Président de Gaulle en 1965, fut un document politique, non pas un texte légal : il ne se substituait pas aux dispositions du Traité et *ne conférait pas un "droit de veto"* dans les cas où le Traité prévoyait des décisions à la "majorité qualifiée". Toutefois, pour le Conseil des ministres de l'agriculture notamment, il eut pour conséquence que presque toutes les décisions importantes étaient prises à l'unanimité. Cette unanimité ne pouvait généralement être atteinte qu'au moyen de "paquets" dans lesquels chaque ministre obtenait quelques concessions. Ce processus nécessitait des sessions longues, parfois des "marathons" de plusieurs jours et nuits. Il a conduit aussi à la complexité croissante de la PAC, car il fallait introduire des conditions spéciales ou dérogations, même adopter à la hâte des mesures "structurelles" mal préparées, lesquelles en fait n'étaient guère que des compensations financières pour un pays ou un autre.

La possibilité d'appliquer un veto aux décisions du Conseil convenait à plusieurs des pays qui par la suite

adhérèrent à la Communauté, notamment le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce, tous peu favorables à des emprises de "Bruxelles" sur les instances nationales.

Toutefois, lorsque la Communauté s'élargit à douze États-membres lors de l'accession de l'Espagne et du Portugal en 1986, et lorsque les autres Conseils tendaient de plus en plus à décider à la majorité (surtout à la suite de "l'Acte Unique" de 1986), le Conseil agricole lui-même commença à prendre la plupart de ses décisions à la majorité qualifiée.

Suite à la signature et puis à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, on aurait pu penser que le "compromis de Luxembourg" était dépassé. Toutefois, en France et au Royaume-Uni notamment, les appels au "droit de veto" se font toujours entendre.

### **Problèmes agri-monnaïres**

La PAC – notamment en ce qui concerne le principe de l'unité du marché – a été rudement mise à l'épreuve par l'instabilité monétaire internationale à partir de 1969. Tout le système des prix communs présupposait la *stabilité des taux de change*. Dans tout le compte-rendu de la conférence de Stresa, on ne trouve qu'une brève référence à la question : dans son discours d'ouverture, le président Hallstein avait déclaré : "*Nous ne pourrions arriver sûrement à un marché commun agricole que si nous réussissons à établir une politique pour le moins homogène – sinon commune – et en tout cas stable en ce qui concerne la monnaie et le crédit*". Il avait bien raison ! Les modifications des taux de change ont dénaturé la PAC, car il devenait nécessaire d'appliquer les "montants compensatoires monétaires" (MCM) entre les États-membres ainsi qu'aux frontières externes. Et pour protéger les agriculteurs dans les pays à monnaie forte – en pratique, en Allemagne – contre le risque de réductions de prix, il a fallu inventer le mécanisme du "*switch-over*", lequel non seulement augmente la moyenne des prix mais aussi, en conséquence, les dépenses de soutien.

Ce n'est qu'en début 1993, dans le contexte du Marché unique, que les MCM ont pu être abolis : ceci signifie toutefois que les modifications des taux de change doivent rapidement se refléter dans des modifications des prix aux producteurs. Par ailleurs, l'instabilité monétaire de 1992 et 1993, et notamment l'abandon en août 1993 des marges étroites dans le cadre du Système Monétaire Européen, a créé de nouveaux problèmes pour la PAC. Des solutions de rechange ont été trouvées : toutefois, le système des prix communs reste soumis aux aléas des marchés monétaires.

### **Elargissements de la Communauté**

Le Royaume-Uni est entré dans la Communauté en 1973, en compagnie de l'Irlande et du Danemark. Pour des pays-tiers exportateurs de produits agricoles, l'application des règles de la PAC au Royaume-Uni eut des conséquences extrêmement néfastes. Ce débouché important, traditionnellement ouvert aux importations, se trouvait désormais derrière la barrière des prélèvements à l'importation. Et ce n'étaient pas seulement les pays du Commonwealth ou les États-Unis qui étaient concernés :

notamment, les pays moins développés de l'Amérique du Sud se sont trouvés pratiquement exclus du marché britannique pour la viande bovine.

Au Conseil agricole, les représentants britanniques ont rituellement protesté contre les augmentations de prix communs. Mais les ministres britanniques semblaient souvent venir à Bruxelles avec un double but : leur gouvernement voulait surtout abaisser le coût de la PAC, mais comme tous les autres ministres de l'agriculture, les ministres britanniques aiment satisfaire leur clientèle et ont recherché des concessions pour les agriculteurs britanniques. Toutefois, l'insistance britannique – notamment par Margaret Thatcher pour l'adoption d'une contrainte budgétaire limitant les dépenses de la PAC (la "ligne directrice agricole" – voir Conseil, 1994) fut un facteur essentiel conduisant aux réformes récentes.

Les élargissements vers le Sud – l'accession de la Grèce en 1981 ainsi que de l'Espagne et du Portugal en 1986 – ont eu pour effet de renforcer le soutien aux produits dits "méditerranéens" et de multiplier les mesures "structurelles" en faveur de ces États-membres moins développés. Cependant, les résultats semblent maigres en ce qui concerne les structures des exploitations. Avec la réforme en 1988 des trois Fonds structurels – le Fonds régional, le Fonds social et la section "Orientation" du FEOGA – l'accent est mis davantage sur le "partenariat" dans les projets de développement rural.

## **LES RÉFORMES DE LA PAC**

Pour maîtriser la surproduction et réduire les coûts de soutien, l'alternative est soit *la baisse des prix*, soit *le contrôle administratif de l'offre*. En fait, les deux voies ont été utilisées. À partir de 1982-83, les prix communs ont été gelés et parfois réduits. En 1984, les livraisons de lait ont été soumises au système des quotas. Passons sur les "stabilisateurs" de 1988, qui ont eu la vie courte. Nous vivons maintenant sous le régime instauré en 1992 (la réforme dite "Mac Sharry"). Rappelons brièvement ses principaux éléments (Commission, 1993) :

– **Les prix ou les subventions pour les céréales, les oléagineux et la viande bovine sont en train d'être substantiellement réduits.** Ainsi, pour les céréales, le prix d'intervention à partir de 1995/96 ne sera plus que de 100 ECU par tonne (155 ECU avant la réforme). Le prix de seuil serait alors de 155 ECU et la "préférence communautaire" serait ainsi maintenue (mais l'accord au GATT – voir ci-dessous – vient modifier cette situation).

– Dans le cas des céréales et des oléagineux, les producteurs touchent des **paiements compensatoires**, versés en fonction non pas du volume de production mais de la superficie et de rendements de référence.

– Pour obtenir cette compensation, les producteurs "commerciaux" doivent se conformer aux exigences en matière de **gel des terres**, les "petits producteurs" étant dispensés de cette obligation.

– Dans le cas de la viande bovine, les primes à la production "extensive" sont relevées.

Il s'agit ici d'une réforme très importante, qui modifie fondamentalement le caractère de la PAC. Le soutien des revenus des producteurs par les prix est en grande partie remplacé par le soutien direct au moyen des paiements compensatoires. La PAC se rapproche ainsi du système de soutien américain basé sur les "déficiency payments", et devient beaucoup plus défendable sur le plan international.

Les décisions prises au GATT dans le cadre de l'Uruguay Round s'ajoutent à la réforme intérieure. Rappelons donc les éléments essentiels de cet accord :

– **Engagements en ce qui concerne la diminution du soutien intérieur.** Pour la PAC, ces engagements ne semblent pas aller au-delà des réductions déjà effectuées ou devant s'effectuer à la suite des réformes déjà décidées. La Communauté a obtenu une condition majeure et indispensable : les paiements compensatoires ne sont pas soumis à réduction.

– **Engagements portant sur les importations.** Les prélèvements variables seront convertis en droits de douane ("tarification"), lesquels seront ensuite réduits. Ainsi, la protection et la préférence communautaires seront réduites sans être éliminées : toutefois, la disparition des prélèvements variables constituera une modification importante du système adopté par la PAC dès son origine. L'autre engagement significatif concerne un certain **accès minimum** (d'abord 3 % puis 5 % de la consommation intérieure), ceci devant être assuré au moyen de réductions supplémentaires des droits de douane.

– **Engagements portant sur les subventions aux exportations.** Ces engagements concernent non seulement les dépenses budgétaires mais aussi le volume des exportations subventionnées. Les conséquences pour la PAC risquent d'être sérieuses, malgré les assouplissements obtenus, suite notamment aux pressions françaises.

## TENTATIVE D'ÉVALUATION

La Communauté européenne a réalisé en matière agricole des succès importants. Les diverses mesures qui existaient auparavant sur le plan national ont été fusionnées dans une politique commune ; un marché unique des produits agricoles a été en grande partie réalisé, notamment depuis l'élimination des montants compensatoires monétaires et la réduction sensible des barrières non tarifaires dans le cadre du "Marché Unique". Lorsque l'on se rappelle les réticences de plusieurs pays ouest-européens, avant la création de la CEE, en ce qui concerne toute tentative d'intégration en domaine agricole, il s'agit là de succès considérables. La réalisation du Marché commun agricole fut et demeure indispensable pour l'équilibre des intérêts au sein de la Communauté européenne (désormais l'Union européenne). Ainsi, le commerce agricole a pu se développer de manière significative entre les États-membres.

Cependant, la PAC n'a *pas* résolu les problèmes connexes des revenus agricoles et de l'équilibre des marchés. Oubliant les principes énoncés à Stresa, la politique des prix a trop encouragé la production, sans apporter

une aide significative aux exploitations à production et à revenu relativement faibles. Il est vrai que de nombreuses familles d'agriculteurs ont partiellement résolu leurs problèmes par la pluriactivité, mais ceci n'est pas toujours possible, surtout dans les régions moins développées.

En maintenant les prix intérieurs très au-dessus de ceux des marchés mondiaux, en augmentant le degré d'auto-approvisionnement de la Communauté et en concurrençant au moyen de subventions élevées sur les marchés d'exportation, la PAC a été la cause de conflits commerciaux graves avec les exportateurs traditionnels, y compris des pays moins développés, notamment en Amérique du Sud. Par ailleurs, la PAC a sérieusement limité les possibilités pour la Communauté européenne de contribuer à la transformation en cours en Europe de l'Est depuis la chute des régimes communistes, à la fois par notre protectionnisme envers leurs exportations agricoles et par nos subventions aux exportations qui leur créent des difficultés même sur leurs propres marchés. Ici encore, on est loin de "l'esprit de Stresa".

Enfin, il faut souligner les problèmes que représentent pour l'intégration communautaire le coût budgétaire élevé de la PAC : environ deux-tiers du budget communautaire. Cette situation a freiné le développement d'autres politiques et a conduit à des tensions constantes entre États-membres. L'instauration d'une contrainte budgétaire – la "ligne directrice agricole" – a enfin rendu indispensable une réforme en profondeur de la PAC ; toutefois, cette contrainte elle-même est actuellement mise en question.

La réforme "Mac Sharry" transforme la nature de dépenses budgétaires en réduisant les dépenses pour l'intervention ainsi que pour les subventions aux exportations. Mais les dépenses nécessitées par les paiements compensatoires sont considérables, et risquent de conduire à un coût total encore plus élevé qu'auparavant. La substitution de paiements directs au soutien des prix correspond aux recommandations formulées depuis longtemps par de nombreux économistes (dont l'auteur). La barre des prix favorise la consommation, notamment l'utilisation des céréales pour l'alimentation animale. Néanmoins, les modalités de ce système – notamment l'introduction du gel des terres en tant que condition pour l'octroi des paiements compensatoires – constitue un fardeau administratif sérieux à tous les niveaux : bien des agriculteurs sont désarmés vis-à-vis des formulaires complexes qu'ils doivent désormais remplir, tandis que les administrations sont acculées à de nouvelles tâches.

Autre conséquence de cette modification importante : alors que le soutien par les prix pouvait être administré sur base de règlements du Conseil et par instructions de la Commission aux instances nationales compétentes, la mise en œuvre des paiements compensatoires est en grande partie laissée aux États-membres. De là, il n'y a qu'un pas à ce que ces États-membres réclament une influence accrue sur le caractère – voire sur le financement – des mesures de compensation. Une plus grande souplesse peut être souhaitable, notamment en ce qui concerne l'ac-



tion socio-structurelle ou les mesures en faveur de l'environnement rural, afin de mieux cibler des besoins ou priorités régionales. Mais une "renationalisation" des mesures de soutien peut conduire à des distorsions de concurrence et comporte des risques évidents pour l'unité du marché (voir Kjeldahl et Tracy, 1994).

Enfin, il faut tenir compte des engagements résultant de l'Uruguay Round et notamment la réduction du volume

des exportations subventionnées. Il est peu probable que les prix mondiaux et les prix intérieurs sous la PAC puissent se retrouver au même niveau, il est douteux que le gel des terres puisse suffisamment réduire la production, et il n'est pas certain que la baisse des prix suffise pour ré-équilibrer le marché intérieur. Alors le choix risque d'être douloureux : soit des baisses de prix supplémentaires, soit un relèvement du taux du gel des terres, soit d'autres mesures qu'il faudrait encore inventer...

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

COMMISSION (1967). - **Neuvième Rapport Général**. Voir p. 32 le texte du "Compromis de Luxembourg".

COMMISSION (1960). - Propositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique agricole commune en vertu de l'article 43 du Traité..., doc VI-COM (60)105.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, SERVICE DES PUBLICATIONS (1958). - Recueil des documents de la Conférence Agricole des États-membres de la Communauté économique européenne à Stresa du 3 au 12 juillet 1958.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1962). - Règlement n° 19 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le domaine des céréales, et Règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune, **Journal officiel** 5-30 du 20 avril 1962.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (1994). - Décision concernant la discipline budgétaire (à paraître au **Journal Officiel**).

KJELDAHL, R. AND TRACY, M. (eds.) (1994). - **Renationalisation of the Common Agricultural Policy ?** Agricultural Policy Studies, Genappe, Belgium, 1994.

TRACY, M. (1989). - **Government and Agriculture in Western Europe, 1880-1988**. Harvester-Wheatsheaf, Hemel Hempstead. Une édition précédente a été publiée en français par Economica (Paris) en 1986 sous le titre **l'État et l'Agriculture en Europe Occidentale**.

TRACY, M. (1993). - **Food and Agriculture in a Market Economy. An Introduction to Theory, Practice and Policy**. Agricultural Policy Studies, Genappe, Belgium (ISBN 2-9600047-0-1).

---

N.B. : Les engagements résultant de l'Uruguay Round apparaissent en partie dans l'Acte final (disponible, par exemple, dans le document de la Commission COM (94) 143 final du 15-04-94) et en partie dans les schémas soumis par chaque pays participant (pour la Communauté, transmis par la Commission au GATT le 25-03-94) et devant être annexés à l'Acte final. Un texte officiel plus commode n'est actuellement pas disponible (Juillet 1994).