



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

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.

La crise de la PAC : un point de vue italien

Secondo Tarditi

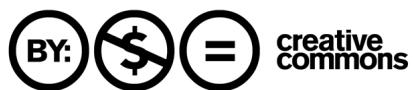
Citer ce document / Cite this document :

Tarditi Secondo. La crise de la PAC : un point de vue italien. In: Économie rurale. N°163, 1984. pp. 28-33;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1984.3097>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1984_num_163_1_3097

Fichier pdf généré le 08/05/2018



Résumé

Les problèmes agricoles italiens sont très particuliers et divers et il n'y a pas, dans ce pays, de position unique ou même majoritaire sur la réforme de la PAC. Si on dépasse des calculs étroitement comptables, l'Italie est clairement perdante dans les soldes des transferts liés à la PAC car elle achète, beaucoup trop cher, des quantités élevées de lait, de céréales et de viande. Il serait souhaitable pour l'Italie de supprimer les MCM ; de ne pas recourir à des systèmes de contingentement qui feront de la plupart des régions italiennes des zones sans priviléges; de mettre en place des crédits libellés en ECUs; de développer les actions structurelles. Mais l'Italie aura du mal à profiter de ces politiques en raison de faiblesses administratives. (Réd.).

Abstract

Italian farm problems are very peculiar and diverse and there is no unanimous or even majority position on CAP reform. Italy is clearly a net loser in the intra-EEC balances of transfers, at least when non budget transfers are included. This is due to large high imports of milk, grain, meat. It would be in the interest of Italy to suppress MCAs; to refrain from setting up quotas, since most regions of the country will not begetting the advantages of having them ; to improve the distribution of farm credit and have loans computed in ECUs ; to develop structural measures. On account of administrative weaknesses it will be difficult for Italy to fully benefit from those policies.



LA CRISE DE LA PAC UN POINT DE VUE ITALIEN

Secondo TARDITI*

Résumé** :

Les problèmes agricoles italiens sont très particuliers et divers et il n'y a pas, dans ce pays, de position unique ou même majoritaire sur la réforme de la PAC. Si on dépasse des calculs étroitement comptables, l'Italie est clairement perdante dans les soldes des transferts liés à la PAC car elle achète, beaucoup trop cher, des quantités élevées de lait, de céréales et de viande. Il serait souhaitable pour l'Italie de supprimer les MCM ; de ne pas recourir à des systèmes de contingentement qui feront de la plupart des régions italiennes des zones sans priviléges ; de mettre en place des crédits libellés en ECUs ; de développer les actions structurelles. Mais l'Italie aura du mal à profiter de ces politiques en raison de faiblesses administratives. (Réd.).

Summary :

AN ITALIAN VIEWPOINT ON THE CRISIS OF THE CAP

Italian farm problems are very peculiar and diverse and there is no unanimous or even majority position on CAP reform. Italy is clearly a net loser in the intra-EEC balances of transfers, at least when non budget transfers are included. This is due to large high imports of milk, grain, meat. It would be in the interest of Italy to suppress MCAs ; to refrain from setting up quotas, since most regions of the country will not be getting the advantages of having them ; to improve the distribution of farm credit and have loans computed in ECUs ; to develop structural measures. On account of administrative weaknesses it will be difficult for Italy to fully benefit from those policies.

AVANT-PROPOS

Quel est le point de vue de l'Italie sur la Politique Agricole Commune (PAC) ? A première vue, il peut sembler facile de répondre à cette question. Il n'en est rien, car s'il existe des points de vue bien définis de la part d'organisations professionnelles et de la part de quelques partis politiques, aucun document officiel en revanche, ne présente un cadre suffisamment complet du point de vue du gouvernement sur les problèmes actuels de la PAC. Les déclarations des ministres de l'Agriculture, et de la Coordination des Politiques Communautaires, celles du Président du Conseil des Ministres sont alternativement ou trop spécifiques ou trop générales, et de toutes façons insuffisantes pour permettre la reconstitution d'un point de vue officiel sur les problèmes existants (1).

Sur le plan des objectifs de la PAC, en Italie l'opinion générale est que les objectifs désignés dans l'article 39 du Traité de Rome sont encore très valables et que les raisons de la crise de la PAC doivent se chercher dans la mauvaise réalisation de ces objectifs par les différentes politiques adoptées.

A mon avis, les objectifs généraux de la politique économique sectorielle (une plus grande efficience économique et une meilleure distribution du revenu) sont bien exposés dans l'article 39 du Traité de Rome, de même que la nécessité d'une convergence entre les économies régionales est bien exprimée dans son avant-propos. La recherche de nouveaux objectifs obscurcirait plus qu'elle n'améliorerait l'analyse de la crise actuelle de la PAC et la recherche d'une cohérence entre les politiques économiques réalisées au niveau européen. Aussi concentrerai-je mon propos sur l'incohérence entre la PAC et les objectifs du Traité de Rome du point de vue de mon pays.

Comme point de départ je prendrai les documents publiés par le Conseil National de l'Economie et du Travail (CNEL) (2) qui a produit ces dernières années trois rapports «Europe». On y présente un point de vue suffisamment complet, qui tient compte des intérêts des producteurs agricoles, sans négliger pour autant les intérêts des consommateurs et des contribuables, catégories de citoyens qui sont directement impliquées par la PAC. Le CNEL cherche aussi à jouer un rôle de médiateur entre les intérêts divergents du secteur agricole. (En effet, par exemple, les agriculteurs du Nord de l'Italie sont beaucoup plus proches dans leurs intérêts, des agriculteurs de l'Europe centrale que de ceux de l'Italie centrale et méridionale dont l'agriculture est typiquement méditerranéenne).

Le point de vue italien sera finalement exprimé dans une optique sincèrement communautaire. L'analyse des politiques agricoles réalisées, leur évaluation et les propositions de réformes éventuelles seront présentées seulement si elles sont compatibles avec le développement du processus d'intégration européenne. Plusieurs enquêtes démoscopiques ont mis en évidence la grande importance que le peuple italien attribue aux idéaux communautaires. Nous souscrivons donc pleinement à l'affirmation de la Commission selon laquelle «l'objectif doit donc consister en la rationalisation et non en la renationalisation de la PAC» (COM 83 500, 1.7).

LE BILAN DE LA PAC

L'intégration européenne a été conçue et réalisée comme une intégration économique «par secteurs». Le passage de la simple union douanière à une intégration vraie et propre des diverses politiques économiques aurait dû intéresser d'abord le secteur agricole, puis les autres secteurs du système économique. Malheureusement après l'intégra-

* Università di Siena, Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Istituto di Economia Agraria, Piazza San Francesco 17, Siena, Italie.

1. On peut trouver une large description de ces diverses positions vis-à-vis de la PAC, dans Ferro, Lechi, Picci (1979).

2. Le CNEL, composé d'experts et de représentants des catégories productives, est l'organisme prévu par la Constitution Italienne (article 99) pour conseiller le Gouvernement en matière d'économie et de travail.

tion du secteur agricole, réalisée au cours des années soixante, le processus d'intégration subit un arrêt, dû aussi à la crise énergétique, aux vicissitudes monétaires internationales et en général au développement économique ralenti des années soixante-dix.

La forte redistribution des revenus engendrée par la PAC, si elle pouvait être acceptée par les pays les moins favorisés dans une phase relativement brève d'intégration des systèmes économiques européens, ne pouvait plus être tenue pour mineure dans une situation de stagnation dans laquelle le seul secteur vraiment intégré au niveau européen était le secteur agricole. De cette exigence sont nées les études d'évaluation «économique» des effets redistributifs engendrés par la PAC, particulièrement développés dans la deuxième moitié des années soixante-dix et proposés à la discussion dans le monde académique et politique spécialement par le Royaume-Uni, dernier arrivé dans la CE mais particulièrement sensible à ce problème (voir Bibliographie).

De toutes ces études (Josling, Hamway, 1976 ; Blancus, 1978 ; Buckwell et al. 1982 ; Cambridge... Group, 1979 ; COM 79 ; Morris 1980 ; Rollo, Warwick, 1979) l'Italie émerge comme un des pays les plus léssés par la PAC. En effet, les cultures méditerranéennes jouissent d'un niveau moyen de soutien des prix plus faible que les cultures continentales. De plus, un pays déficitaire comme le nôtre dans le complexe du secteur alimentaire (en particulier pour les produits laitiers, les céréales et les viandes) ne pouvait que ressentir lourdement un soutien fort des prix de ces produits.

Le solde des flux financiers, comparé à celui des autres pays communautaires était certes négatif en termes d'effets sur la balance des paiements, effets appelés «invisibles» ou «occultes» parce qu'ils coulent directement du consommateur italien au producteur agricole d'outre-Alpes pour les marchandises importées à prix soutenu, sans aucun enregistrement comptable. Mais en 1978, même le solde des flux comptables du bilan commun a été négatif pour l'Italie (Cambridge Economic Policy Group, 1979).

Evidemment, ou bien notre gouvernement était inconscient, ou bien il avait décidé de supporter une grande tranche du poids financier de la construction de l'Europe : en effet, au Conseil des Ministres, il était régulièrement contraint d'accepter de régler de petits suppléments sur le soutien du prix du riz ou sur l'intégration de l'huile d'olive, en compensation de contreparties financièrement beaucoup plus considérables non seulement sur le plan des flux économiques de la balance des paiements, mais encore jusque sur le plan des flux comptables du bilan commun.

Depuis 1979, grâce aussi au mérite des «Mesures Méditerranéennes», au moins sur un plan strictement comptable, l'Italie a pu enregistrer un solde positif qui va compenser, au moins en partie, les désavantages qu'elle continue à subir sur la balance des paiements.

La Commission a cependant continué à publier exclusivement des informations relatives aux flux «comptables» du bilan commun, flux qui ne sont sûrement pas indicatifs des avantages et des désavantages engendrés par la PAC dans les divers pays membres. Ils sont en outre systématiquement incorrects aussi quand ils limitent l'évaluation des flux financiers comptables aux transactions à la frontière avec les pays tiers. Une difficulté méthodologique, dans l'évaluation des flux «invisibles», est d'estimer les effets de la PAC sur les termes des échanges internatio-

naux, et donc sur les corrections à porter aux prix en vigueur sur le marché mondial en vue de ces évaluations (Tarditi, Croci-Angelini, 1982).

Au contraire, l'estimation des prix d'équilibre sur le marché international et leur prévision pour les années futures seraient extrêmement utiles. Elles permettraient non seulement de faire des évaluations correctes des effets redistributifs engendrés par la PAC, (éitant une partie des incompréhensions, des malentendus et interminables disputes que nous sommes désormais habitués à observer aux Conseils des Ministres), mais aussi d'améliorer la programmation économique communautaire. Cela clarifierait le niveau des prix réels à moyen et long terme auquel la PAC entend arriver, éviterait des investissements ultérieurs erronés dans des activités productives qui n'ont pas de perspectives futures, comme il est arrivé dans le passé, faute d'une programmation à moyen et long terme de la PAC.

La CEE représente en outre le bloc économique le plus important sur le marché mondial ; une prévision meilleure et une programmation des prix à moyen et long terme contribuerait certainement à accentuer sa fonction de stabilisation des marchés internationaux de produits agricoles. Cela favoriserait les pays en voie de développement plus que certains cadeaux de nos excédents alimentaires. Evidemment ce système de prix d'équilibre à moyen et long terme mettrait en évidence les secteurs les plus protégés de la PAC. Il montrerait comment les éventuelles futures réductions des prix agricoles devraient tenir compte du niveau de soutien actuel mais aussi de celui que l'on entend maintenir sur longue période - et non de niveaux plus ou moins semblables pour tous les produits, ce que l'on finit par faire quand les décisions sont prises sous la pression des urgences du bilan commun.

Il s'agit donc essentiellement de «rationaliser» la PAC et de ne pas la laisser à la merci des intérêts nationaux et sectoriels. Ceux-ci ont d'autant plus de poids qu'aucune documentation n'éclaire vraiment les conséquences des politiques en question, ni les objectifs fixés à long terme.

LA POLITIQUE DE SOUTIEN DES PRIX

La PAC est basée à peu près exclusivement sur une politique de soutien des prix agricoles qui absorbe plus de 95 % de la dépense agricole. Quand la PAC fut conçue en 1962, la politique des structures devait être financée par environ un tiers de la dépense agricole, mais les décisions successives du Conseil des ministres ont vidé la politique des structures de l'importance qui lui était attribuée.

Logiquement les choses auraient dû aller exactement dans le sens opposé. Au début de la PAC, quand la Communauté était encore en grande partie déficitaire pour ses besoins alimentaires, on pouvait privilégier la politique de soutien des prix qui, en stimulant directement l'offre de certains secteurs de production, en obtient une expansion rapide. Successivement, ayant atteint d'éventuels objectifs d'auto approvisionnement alimentaire, on aurait dû réduire le soutien des prix et activer des politiques qui contribuent directement à améliorer les structures productives, à réduire les coûts de production, à faciliter la mobilité intersectorielle des ressources dans les zones rurales.

Les politiques de stabilisation des marchés, et de soutien des prix auraient pu être nettement distinctes pour toutes les productions agricoles.

Les dépenses communautaires et les dépenses supportées par les consommateurs à cause de la PAC n'avaient plus à être orientées vers des secteurs productifs spécifiques, puisqu'une telle discrimination entre agriculteurs n'était plus justifiée. Au contraire, ayant pour but le développement tant agricole que rural et économique, ces dépenses pouvaient être attribuées à tout le secteur ; elles pouvaient contribuer au soutien du revenu.

Producteurs de quelques cultures méditerranéennes, les Italiens ont accepté, à l'origine de la PAC, qu'une plus grande protection soit accordée aux cultures continentales en tant que produits de base plus importants pour l'auto-provisionnement alimentaire européen en cas de guerre et de blocus économique. Par la suite, ils ont aussi supporté les dérogations aux barrières douanières sur les produits méditerranéens, pour entretenir les bons rapports entre la CEE et les pays moins développés. Mais ils ont de la peine à comprendre pourquoi actuellement ils doivent payer deux ou trois fois plus cher les produits laitiers et la viande (en dehors du fait qu'il faut écouter les excédents communautaires) alors que leurs propres produits ne sont protégés à la frontière que d'environ 15 %.

Ils ne parviennent pas non plus à comprendre la raison d'une telle différence de traitement puisque l'objectif principal de la PAC est le soutien des revenus agricoles : ne sont-ils pas eux aussi agriculteurs ?

Un système des prix aussi déséquilibré que le système actuel ne peut qu'inciter à investir dans des activités productives rémunératrices au plan privé (ou qui semblent telles ; elles le sont tant que tient la garantie communautaire). Mais en termes sociaux, ces investissements sont en faille, contribuant à une aggravation des excédents et des dépenses publiques sans tenir compte de l'augmentation du coût de la vie.

Les ressources de la PAC, destinées au développement des structures de production (cf. Directive 72/159/CEE) sont détournées par les exploitants agricoles dans des orientations avantageuses pour eux sous l'angle des prix relatifs, mais erronées en termes d'avantage social.

Il faut donc absolument préciser les niveaux de prix agricoles que l'on entend atteindre à moyen et long termes pour éviter un appauvrissement ultérieur, et préciser également les réformes à apporter à l'actuel système de soutien des prix.

LA POLITIQUE AGRIMONÉTAIRE

Le système des monnaies vertes et des montants compensatoires monétaires (MCM) a été institué, dans un secteur agricole déjà largement intégré au niveau européen, pour mettre les prix à l'abri des variations du taux de change provenant de la non intégration du reste des économies nationales.

Il s'agit cependant de mesures à court terme qui devraient neutraliser les variations de compétitivité engendrées par les variations des taux de change et graduellement réabsorbées ensuite par les variations au niveau des prix. Les montants compensatoires doivent donc être rapidement éliminés si l'on ne veut pas engendrer des distorsions opposées à celles qui en ont causé l'institution (Tarditi, 1984).

Si l'élimination des montants compensatoires négatifs est relativement facile du fait qu'elle comporte une augmentation des prix agricoles en monnaie nationale, l'élimi-

nation des montants positifs est rendue difficile du fait que dans quelques cas la réduction des prix en monnaie nationale peut être rendue nécessaire, chose inacceptable pour les organisations agricoles.

C'est aussi pour cette raison que les montants compensatoires allemands positifs, par exemple, ont été maintenus durant de longues années, contrairement à toute logique économique. De cette façon les agriculteurs allemands ont été favorisés de façon injustifiée, bénéficiant d'un niveau de prix réels plus élevé que les autres producteurs agricoles communautaires.

Cette situation a incité la RFA à produire pour l'exportation sur le marché italien, surtout dans le secteur du lait, particulièrement névralgique, où l'Italie est déficitaire de plus de 40 %. Aux transferts (payés par les consommateurs italiens) vers les produits allemands, par suite du soutien élevé du lait, s'ajoutent donc des transferts (payés par les contribuables via le Bilan Communautaire) dus à la politique agro-monétaire.

Avec le Gentlemen's Agreement de 1979, le principe d'un démantèlement rapide et obligatoire des MCM a été accepté, mais il n'a pas été appliqué à cause de l'habituelle prédominance des intérêts nationaux sur le principe d'un marché commun unique et ouvert à la concurrence.

La décision récente de transformer les MCM positifs en MCM négatifs pourra résoudre le problème de leur élimination facile, mais engendre une tendance à l'augmentation du niveau de soutien des prix agricoles qui devra être contrastée par les décisions annuelles du Conseil des Ministres. Cela est déjà arrivé pendant les années soixante-dix, quand le niveau des prix agricoles était déjà accroché aux monnaies les plus fortes, celles appartenant au serpent monétaire.

LE CONTROLE DE LA PRODUCTION

Une autre grande nouveauté des négociations le 31 mars 1984 est constituée par l'introduction du système des contingements de production pour le secteur laitier-fromager. Il est difficile de penser à quelque chose de plus contraire à la concurrence entre les entreprises et au marché libre qui constituent la philosophie même de laquelle est née la Communauté Économique Européenne. Cette décision a confirmé l'échec de plus de vingt ans de PAC et l'acceptation d'une logique corporatiste et dirigiste dans le secteur, le plus intégré de l'économie européenne.

Non seulement on s'est trompé pendant 20 ans en continuant à maintenir dans la PAC le seul instrument vraiment important, c'est-à-dire le soutien déséquilibré des prix, mais, au lieu de s'y opposer courageusement, avec éventuellement une compensation pour les entreprises qui auraient le plus durement ressenti la restructuration des exploitations (Siena Memorandum... 1984), on a préféré cristalliser les priviléges obtenus au détriment de l'efficacité économique et de tout critère d'équité distributive.

Dès lors le processus déjà lent de révision des ressources entre secteurs productifs et entre régions européennes sera ultérieurement ralenti, il existera des agriculteurs de série A, avec la licence pour produire aussi dans le secteur laitier, et des agriculteurs de série B, avec une gamme de choix plus restreinte et tendant à moins rentable, des régions de série A, avec des priviléges, et des régions de série B sans priviléges.

Il est inutile de dire que l'Italie brille encore une fois par son manque complet de priviléges, vu que dans ce secteur elle est largement pénalisée par les prix élevés pour le lait importé. En plus de cet état de fait, la mise en place d'une nouvelle structure bureaucratique coûtera cher et réduira par ses contrôles la liberté des entrepreneurs qui ne pourront que chercher à se défendre, peut-être grâce à des fraudes ou à la corruption. On sera de plus en plus enclin à penser qu'il est important certes de produire à bas prix, mais qu'il est beaucoup plus important de s'organiser et de financer des pressions politiques, soit directement soit par diverses manifestations, en vue d'arrondir de quelques tonnes sa possibilité de produire à prix élevés pour son entreprise, sa région ou son pays. Ce n'est sûrement pas la meilleure façon de diffuser les idéaux communautaires.

L'AIDE AUX REVENUS

Les transferts de revenu engendrés par la politique de soutien des prix ou de contrôle de la production sont d'habitude « occultes » c'est pourquoi ils sont difficilement contrôlables aussi bien dans leur entité réelle que dans leurs conséquences. La transparence des transferts engendrés par la politique économique est au contraire considérée normalement comme une valeur importante.

Ces considérations valent si l'objectif de celui qui prend des décisions de politique économique est l'augmentation du bien-être général. Si au contraire l'objectif est celui de favoriser un groupe particulier de producteurs ou un certain pays au détriment du reste de la société ou des autres pays partenaires, préférés justement parce que difficilement contrôlables.

Les soutiens directs de prix ou de revenu ont été peu utilisés par la PAC et souvent d'une façon pas très efficace. Les subventions à l'huile d'olive par exemple ont été calculées sur la base de la quantité effectivement produite : paramètre difficilement contrôlable et sujet à des tentatives de fraude. Puisqu'un des motifs de l'aide à l'huile d'olive est justement la fonction paysagiste et territoriale que jouent les oliviers, une subvention forfaitaire sur la base des arbres cultivés est plus facile à contrôler ; elle contribue à stabiliser dans le temps le revenu des producteurs ; elle peut être distribuée rapidement. Elle permet de faire une distinction entre les oliveraies indispensables là où il n'existe pas d'autre choix de production, et des oliveraies modernes en plaine, avec de faibles coûts de récolte, mécanisées, capables de soutenir la concurrence internationale.

De façon analogue, les aides au revenu accordées au titre de la directive 75/268/CEE sont souvent concédées sur la base de la superficie agricole ; le bénéficiaire en est le propriétaire foncier (peut-être citadin) plutôt que le travailleur agricole.

Quand les subventions directes sont attribuées pour maintenir des activités agricoles dans des zones qui autrement seraient abandonnées, elles devraient être calculées logiquement sur le travail nécessaire aux diverses cultures (Tarditi, 1984) ou sur la contribution que systématiquement certaines cultures apportent à la défense hydrogéologique, par exemple.

Les années de faibles récoltes, la stabilisation des revenus agricoles est obtenue plus sûrement grâce à des aides directes au revenu, que par la stabilisation des prix du marché. Des prix stables ont en effet des conséquences variables en fonction de la quantité produite et selon l'incidence des coûts fixes.

L'instrument des aides directes au revenu devrait être utilisé beaucoup plus systématiquement par la PAC aussi bien pour sauvegarder les revenus d'agriculteurs, pour des raisons sociales ou pour favoriser une mobilité accrue du travail, spécialement dans les zones rurales les plus pauvres.

A ce propos il est souhaitable que la Commission fasse un effort pour formuler des directives applicables aussi dans les zones moins développées, où elles sont le plus nécessaires. La directive 72/160/CEE n'a pratiquement pas eu d'application en Italie certainement à cause de la bureaucratie nationale et locale, mais aussi parce que toutes les trois directives de 1972 avaient été conçues avec des critères plus adaptables aux situations socio-économiques de l'Europe du nord qu'à celles prédominantes dans les zones les plus pauvres de l'Italie.

LE CRÉDIT AGRICOLE

Le processus d'intégration économique européenne a aussi commencé par le secteur agricole car de cette manière on voulait garantir un coût de la vie plus homogène entre les différents pays européens et donc un coût du travail plus homogène dans le marché commun des produits manufacturés.

On a donc garanti un prix unique pour les produits agricoles, mais on ne s'est pas préoccupé de garantir des coûts homogènes au secteur agricole. Les facteurs de production employés en agriculture ont souvent des coûts peu comparables, en partie à cause des dépenses nationales en faveur de l'agriculture.

Après la constitution du Système Monétaire Européen (SME), le gouvernement italien a essayé de combattre l'inflation interne à travers une politique très prudente de modification des taux de change. Les dévaluations de la lire ont été beaucoup moins importantes que le différentiel d'inflation par rapport aux autres Pays de la Communauté.

Par conséquent, comme les prix agricoles sont fixés en ECU, la diminution des prix en termes réels a été beaucoup plus élevée en Italie que dans les autres pays membres. Entre 1979 et 1983 on a eu en Italie une réduction annuelle moyenne des prix agricoles garantis par la CEE de 4,3 % en termes réels, contre une réduction moyenne de 2 %, dans l'ensemble de la Communauté (Harvey, Thomson, 1983). Il s'agit d'une variation de compétitivité inverse de celle qui est créée par une dévaluation et, en toute logique, on devrait imaginer des « montants compensatoires inflation » (CNEL, 1982) avec un fonctionnement inverse de celui des célèbres montants compensatoires monétaires.

Je crois que la Commission a vécu une expérience suffisamment traumatisante avec les MCM, et qu'elle sera très prudente avant de proposer un nouveau type de montants compensatoires. Par ailleurs les pays les plus intéressés maintenant sont ceux à monnaie faible, notamment aussi moins « forts » sur le plan politique dans le Conseil des Ministres ; c'est pourquoi nous ne nous faisons pas d'illusions.

Il n'empêche qu'un plus haut niveau d'inflation nationale, avec les prix définis au niveau communautaire et en l'absence de dévaluation, pénalise relativement les agriculteurs italiens, diminuant la compétitivité de leurs produits par rapport à ceux des autres pays communautaires, aussi bien sur les marchés étrangers que sur le marché national.

Une solution partielle à cette situation serait la concession d'un crédit bonifié en ECU aux agriculteurs italiens et à ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions.

Indépendamment de ce système de bonification, un financement de l'agriculture en ECU pourrait venir compenser le handicap de prix fixés au niveau européen, par rapport aux coûts supportés en monnaie nationale, en hausse plus rapide à cause d'une inflation supérieure à la moyenne.

En cas de dévaluation de la Lire, la dette italienne en ECU serait alourdie, mais simultanément les prix agricoles en monnaie nationale augmenteraient, de même que les revenus.

En l'absence de dévaluation, les prix et revenus agricoles seraient inchangés, ainsi que le montant de la dette envers la Communauté.

Les financements par l'intermédiaire du crédit sont sans doute plus efficaces pour améliorer les structures agricoles que ne le sont les transferts via le soutien des prix.

Ceux-ci touchent en effet les producteurs uniquement en fonction des quantités produites, et non spécifiquement ceux qui auraient besoin d'investir pour agrandir ou moderniser leur exploitation.

Or la dimension des entreprises agricoles italiennes est à peu près la moitié de la moyenne communautaire, nos cheptels bovins ont en moyenne 13 animaux contre 30 dans la Communauté, 6 vaches laitières contre une moyenne communautaire de 15.

Il y a donc beaucoup à faire pour améliorer les structures productives et pour diminuer les coûts de production.

Les politiques de contrôle de la production nous lèsent donc plus que les autres pays-membres, tandis que les politiques structurelles réduisent les avantages relatifs de notre secteur agricole, à l'encontre de la volonté de convergence interrégionale exprimée dans l'avant-propos du Traité de Rome.

POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Malheureusement cependant, les politiques de développement agricole au lieu d'attirer au moins un tiers du financement du FEOGA comme prévu aux origines de la PAC (Reg. 25/62), ont été réduites mesquinement à moins de 5% de la dépense agricole commune. De plus une grande partie de la dépense de la section Orientation du FEOGA n'est pas réellement destinée au développement agricole; elle sert juste à corriger les distorsions engendrées par la politique de soutien des prix.

Au cours de la période 1975-82 la section Orientation du FEOGA pour les prix a dépensé pour la non commercialisation du lait et pour la reconversion vers la production de viande (R. 11353/73 et 1078/77), 435 millions d'ECU; ce poste dépasse à lui seul le montant des crédits consacrés à l'application de la directive 75/159/CEE qui devrait représenter depuis plus de dix ans la grande relance de la politique structurelle née après les fameux débats soulevés il y a quinze ans par le Memorandum Mansholt. « Il faut beaucoup de confiance dans les idéaux communautaires pour ne pas considérer ces réalisations comme dérisoires dans les régions les plus pauvres de la Communauté ».

Une fois clarifiée cette insuffisance inacceptable de financement en faveur des politiques de développement agricole, je n'ai pas de peine à admettre qu'en la matière, l'Italie a une grande part de responsabilité. Ceci est dû à une structure administrative inefficace, mais aussi au scepticisme avec lequel les organisations syndicales et les partis politiques ont accueilli les directives communautaires au cours des années 70.

Les plans italiens de développement des exploitations approuvés représentaient pendant les années 79, 80 et 81 respectivement 0,4%, 1,7% et 7% du total des plans approuvés dans la CE, plutôt peu pour un pays qui devait être le principal bénéficiaire du relancement de la politique structurelle des années soixante-dix.

Une volonté réelle d'améliorer les structures de l'agriculture européenne, de la part de la Commission et du Conseil des Ministres, aurait mieux adapté les directives aux exigences des régions moins évoluées qui les auraient utilisées plus intensément. Une série d'interventions colatérales sur l'assistance technique et financière aux entreprises et aux administrations locales pouvait sûrement éviter un échec aussi éclatant que cette politique de développement agricole.

Maintenant la Commission a conçu une nouvelle politique de structures comportant des initiatives différentes ; elle annonce que les ressources financières seront peut-être doublées. Même dans des conditions optimales, nous serons toujours limités à une partie de la dépense effectivement utilisée au développement agricole, bien inférieure à 10% du FEOGA, et donc encore très éloignée des 33% prévus par les fondateurs de la PAC.

CONCLUSION

Des considérations précédentes émergent l'impression que dans l'ensemble, au cours des années passées, l'Italie s'est trouvée dans la PAC comme Cendrillon parmi ses 9 sœurs de la Communauté.

Cette impression est aussi confirmée par des études plus approfondies conduites en termes quantitatifs : celles-ci montrent à l'évidence que la PAC offre la protection la plus faible aux producteurs agricoles italiens et qu'elle n'est pas du tout orientée vers les intérêts nationaux de l'Italie.

Depuis 1979 cette situation insoutenable et injuste a été prise en considération par la Commission et par le Conseil des Ministres, spécialement avec le « Paquet méditerranéen » et avec les récents « Programmes intégrés méditerranéens », mais il ne semble pas que les responsables de la politique économique communautaire aient bien perçu les dimensions réelles du problème, vu que dans les négociations récentes du 31 mars ils n'ont pas hésité à pénaliser les produits méditerranéens, perdant donc l'occasion de rendre la PAC plus équitable.

Nous devons cependant prendre acte du fait que, pour la première fois dans l'histoire de la CEE, le Conseil des Ministres a diminué (au lieu de l'augmenter) le niveau de soutien des prix agricoles proposé par la Commission ; cela pourrait marquer un tournant vers un comportement plus responsable et rationnel. Si cette décision avait été prise il y a quelques années, la Commission n'aurait pas été obligée de proposer les mesures de contrôle de la production au risque d'aller à l'encontre de l'efficience économique et de l'équité distributive de la PAC (Harvey, 1982).

Le démantèlement graduel de cette politique déséquilibrée de soutien des prix doit cependant être compensé par la relance d'une politique commune du crédit, des structures productives, de protection du milieu naturel et de mobilisation des ressources dans les zones rurales, basée sur les transferts financiers visibles et contrôlables aussi bien dans leur entité que dans leurs effets sur le système économique, dans le contexte d'une programmation lucide à moyen et long terme de la nouvelle politique agricole commune.

BIBLIOGRAPHIE

- BLANCUS P. (1978). — The Common Agricultural Policy and the Balance of Payments of the EEC Member Countries. In : Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, n° 127.
- BUCKWELL A.E., HARVEY D.R., THOMSON K.J., PARTON K.A. (1982). — The Costs of the Common Agricultural Policy, Croom Helm, London.
- Cambridge Economic Policy Group (1979). — Cambridge Economic Policy Review, n° 5.
- CNEL (1978). — Osservazioni e proposte sulla politica comunitaria e nazionale delle strutture agricole, Roma.
- CNEL (1979). — Contributi al Rapporto Europa, Roma.
- CNEL (1982). — Osservazioni e proposte su Revisione della PAC ed allargamento della CEE, Roma.
- CNEL (à paraître). — Considerazioni sull'analisi, valutazione e revisione della politica agricola comune, Roma.
- COM (79) 462, Bruxelles.
- COM (83) 500, Bruxelles.
- COM (1984). — La situazione dell'agricoltura nella Comunità, Bruxelles.
- FERRO O., LECHI F., RICCI G. (1979). — Italian attitudes towards the CAP. Symposium on Prospects for agriculture in the EEC, Semaine de Bruges.
- HARVEY D.R. (1982). — National interests and the CAP, Food Policy, août 1982.
- HARVEY D.R., THOMSON K.J. (1983). — The CAP and its budget implications for the Community, House of Lords Report, décembre 1983.
- JOSLING T., HAMWAY D., (1976). — Income Transfer Effects of the Common Agricultural Policy. In : DAVEY B. et al., Agriculture and the State. MacMillan, Londres.
- KOESTER U. (1977). — Effects of the common agricultural financial system. In : European Review of Agricultural Economics, 4-4, 1977.
- MORRIS C.N. (1980). — The Common Agricultural Policy. In : Fiscal Studies, 1, 2, 1980.
- PASCA R. (1984). — Differenziali di inflazione : un veleno per l'agricoltura italiana. In : Rivista di Politica Agraria, 3-4, 1984.
- ROLLO J.M.C., WARWICK K.S. (1979). — The CAP and Resource Flows among EEC Member States. GES Working Paper n° 27, London.
- Siena Memorandum sulla riforma della PAC. Siena 1984.
- TARDITI S. (1984). — La politique agri-monétaire : problèmes, perspectives et propositions. In : Politique Agricole Commune et Politiques Communautaires, Ed. Economica, Paris.
- TARDITI S. (1984). — Price policies and European Economic Integration. Proceedings 6th EAAE Symposium. Newcastle upon Tyne, R.U.
- TARDITI S., CROCI-ANGELINI E. (1982). — Regional redistribution effects of common price support policies. In : European Review of Agricultural Economics, 9, 1982.