

Les politiques agricoles et alimentaires dans la Communauté Européenne

Lechi F.

Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 25-27

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400029>

To cite this article / Pour citer cet article

Lechi F. **Les politiques agricoles et alimentaires dans la Communauté Européenne.** *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires* . Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 25-27 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Les politiques agricoles et alimentaires dans la CE

Francesco Lechi

Istituto de Economia e Politica Agraria, Milano (Italie)

Dans cette brève synthèse, on traitera seulement des politiques agricoles, étant donné que les politiques alimentaires ne sont qu'indirectement partie de la PAC, car elles se réfèrent surtout à l'équilibre alimentaire et à la qualité des produits fournis au consommateur – sujet concernant principalement les entreprises de transformation. Il faut malgré tout rappeler que, partout dans la CE, le niveau de la consommation est extrêmement élevé en termes de calories et de protéines et qu'il n'existe pas aujourd'hui de problème de carence alimentaire, même à un niveau localisé. On peut rencontrer plutôt, pour les niveaux inférieurs de revenu, le problème de l'incidence de la dépense alimentaire sur la dépense totale ; cette incidence doit être prise en considération car elle affecte le niveau de protection accordé au secteur agricole.

Afin de dissiper toute équivoque sur la méthodologie, il est utile de rappeler que la PAC est par définition une politique de plan, et que la centralisation des choix a crû au fil des ans.

Les plus récentes décisions relevant des propositions du Commissaire Mac Sharry (définies au cours de la réunion du Conseil du 21 mai 1992) ont renforcé la logique du caractère planificateur de la CE dans le secteur agricole – qui se retrouve ainsi comme une « île de planification dans une mer de marché » toujours plus ouverte à une compétition élargie.

Il s'agit alors d'identifier les objectifs et instruments utilisés et de les soumettre à une éventuelle critique, sur la base de la logique de la politique appliquée à l'économie (ou politique économique au sens large), tout en respectant la logique et la cohérence de celle-ci.

Le Traité de Rome avait identifié comme objectifs de la PAC l'augmentation de la productivité, l'autoapprovisionnement, la protection des revenus agricoles et l'amélioration de la consommation, ce qui était logique dans la situation des six pays fondateurs durant les années 1960. Les instruments utilisés étaient les Règlements (dans leur version originale), connus de tous.

Les vicissitudes monétaires des années 1970 et l'entrée de nouveaux membres ont conduit à la modification des Règlements, mais ce qui a déterminé la « volte-face », qui remonte au 31 mars 1984 avec la publication du *Livre Vert* de la Commission, a été le succès substantiel de la première phase, au moins pour ce qui concerne les premiers objectifs. La création de surplus des produits les plus protégés (céréales, lait et viande) et le coût du bilan communautaire ont rendu prioritaire l'objectif de rééquilibrage des productions, auquel s'est ajoutée la préoccupation pour l'environnement. L'objectif de soutien des revenus a été choisi en raison d'une préférence sociale pour les entreprises familiales, car on considère qu'elles sont susceptibles de défendre une structure sociale déterminée.

Les instruments utilisés, parallèlement aux Règlements, partiellement modifiés, ont été : le principe de co-responsabilité et le prélèvement qui en a découlé, les quotas de production, le libre retrait des emblavures (*set aside*) et une « rafale » de règlements structurels. Ils se sont révélés en partie insuffisants, tandis qu'au même moment les négociations du GATT et la pression externe pour la réduction des *dumpings* sur les marchés externes (groupe de Cairns notamment) ont déterminé une proposition radicale de changement qui est actuellement en cours d'application. Les objectifs prioritaires sont devenus ainsi l'équilibre interne des marchés et la tendance à amener les prix au même niveau que les cours « internationaux », tout en voulant maintenir une structure principalement familiale et décentralisée des exploitations agricoles.

Ces instruments sont ainsi devenus la continuation du système des quotas et le « *decoupling* » des prix garantis par des subsides directs qui garantissent en même temps des prix bas et des revenus considérés adéquats. On a aussi introduit le retrait contrôlé et obligatoire des emblavures. Mais l'action devrait chercher à atteindre les divers objectifs difficilement conciliables, en principe. Avec cette logique, qui sera appliquée dans les prochains mois, on a une formulation totalement nouvelle des critères de choix des entreprises qui sont ainsi

assujetties à des mécanismes rigides de plan et de décisions de production.

D'un point de vue général, on aura un coût moindre de ristourne vers l'extérieur, tant à cause d'un niveau inférieur d'exportations que d'un prix unitaire réduit et d'une demande interne supérieure, en raison de l'avantage relatif par rapport aux céréales, de substitution (manioc, *gluten feed*) et probablement des revenus plus contenus, surtout pour les exploitations les plus productives.

Les instruments du plan ont, en puissance, la possibilité d'une politique mieux définie envers les entreprises et zones marginales ; ce qui par ailleurs n'est pas encore évident dans les premières décisions communautaires préoccupées par une acceptation des décisions par les agriculteurs.

En guise de synthèse, on peut considérer que la politique communautaire tend toujours à centraliser davantage les décisions afin d'évoluer sans trop de traumatismes vers une plus grande intégration internationale ; ceci également au dam d'une croissance technologique soutenue qui se bloquera au moins pour quelque temps.

Afin d'analyser la logique des décisions, ce qui semble nécessaire pour comprendre les développements possibles et pouvoir apporter d'éventuelles modifications, il faut se référer à certaines hypothèses méthodologiques que l'on peut emprunter aux recherches de Petit, Rausser, Mahé et Lechi, sans parler, bien entendu, de nombreux autres auteurs.

On suppose ainsi que les décisions politiques en économie sont déterminées par la négociation des politiciens et bureaucrates d'une part et des groupes d'intérêt de l'autre, en un mélange d'objectifs égoïstes et d'intérêts collectifs. Ces choix doivent être encadrés par la dynamique des forces économiques à longue échéance car, si elles ne sont pas prises en considération, les conséquences pourraient être des coûts insoutenables pour la collectivité.

Les exemples de l'Europe de l'Est, de l'Italie d'aujourd'hui, confirment la validité de ces thèses. On entend par forces économiques l'évolution de la demande, celle de la technologie, l'élargissement des marchés même comme conséquence du progrès technique, dans un processus cumulatif.

L'analyse et les propositions doivent alors se faire en tenant compte de ce cadre, qu'il faut analyser avec soin en faisant abstraction dans une première phase des préférences « politiques » ou des

valeurs individuelles. C'est seulement après avoir compris les forces à l'origine des décisions que l'on pourra avancer les propositions de changements désirés, dans le cadre permis de compatibilité par les variantes du mécanisme.

Afin d'entamer une discussion, selon la logique des indications fournies par le CIHEAM, on peut établir certaines directions sur des thèmes prioritaires qui découlent de ces indications préliminaires.

La PAC a fait exprès de maintenir en vie un grand nombre d'entreprises qui, sans elle, auraient été marginales. On peut se demander si une telle orientation peut continuer dans la logique d'une moindre propension de la société à diriger des ressources dans cette direction plutôt que vers d'autres – devenues plus urgentes actuellement –, tels que le développement des pays de l'Europe de l'Est sinistrés depuis de nombreuses années (il suffit de penser aux problèmes de la RFT), ou seulement la réduction du déficit public et donc la reconversion de l'Etat d'assistance (Italie, Suède, RU, etc.). Il faut faire une analyse très attentive pour identifier les situations prioritaires de soutien afin d'éviter que ne se perdent les ressources mises à disposition du secteur.

Il semble indispensable de tenir compte dans ce cadre des milieux les plus faibles écologiquement et socialement, suivant des logiques territoriales, et des possibilités d'emplois alternatifs, selon des paramètres bien définis et des recherches précises.

Dans cette logique, le problème Nord-Sud à l'intérieur de la Communauté devient essentiel parce que le Sud (mais il vaudrait mieux dire la périphérie, étant donné que l'analyse concerne aussi l'Irlande, l'Ecosse, la montagne) a une économie et un milieu plus faibles. Les productions méditerranéennes ont été intéressées, dans une moindre mesure, par les interventions communautaires, étant donné que la réduction des prix et le subside correspondant se réfèrent principalement aux produits des régions les plus productives et, ici, on pourrait relever des inégalités.

On peut aussi identifier des conséquences pour les pays méditerranéens extra-européens, à cause de disponibilités d'exportations inférieures, mais ceci doit encore être évalué en termes quantitatifs.

Il faut donc évaluer les conséquences des récentes décisions concernant l'agriculture que l'on veut étudier à l'intérieur d'un cadre d'efficacité publique et d'équité. Les analyses doivent être basées sur des logiques compatibles avec la situation globale et les propositions doivent permettre des relations étroites

entre instruments et objectifs pour éviter que les politiques de subside n'amènent à avantager, même dans les zones « pauvres », des situations économiques et sociales qui n'ont pas besoin de soutien.

La précision des analyses devient alors indispensable, et le champ d'étude est large, tenant compte

du fait que la logique communautaire actuelle a maintenant des instruments qui pourraient potentiellement, bien qu'ils soient encore frustrés et peu innovateurs, permettre des changements réels de l'existence là où des objectifs précis et des changements localisés des instrumentations ont été définis.



