

DISCOURS DE M. DALSAGER A L'ASSEMBLEE GENERALE DU
COMITE EUROPEEN POUR LA PROMOTION DE LA FORMATION AGRICOLE ET
RURALE (CEPFAR) - Le 10 juin 1982 -

Titre : "La Commission Européenne face au danger d'inertie des Etats membres
envers une politique dynamique de développement agricole et rural.

Plan de l'exposé :

1. Avant-propos :

Félicitations pour le travail accompli par le p. 1
CEPFAR dans la première décennie de son existence
et remerciements pour l'invitation. Le thème choisi
mérite un approfondissement et une discussion sérieuse.

2. Les difficultés actuelles :

- la crise économique; p. 3
- ses conséquences sur le développement de la Communauté
et notamment des régions rurales; p. 5
- les responsabilités des Etats membres. p. 7

3. Adaptation de la PAC :

- sa place dans la construction européenne; p. 8
- son importance dans la politique des Etats membres; p. 9
- attitude de la Commission : Mandat du 30 mai et
orientations pour l'agriculture européenne. p. 10

4. Conclusions :

Le rôle et la politique de la Commission :

- gardienne du Traité; p. 12
- arbitre des intérêts nationaux; p. 13
- son rôle d'initiative pour un véritable progrès. p. 14

1. Avant-propos

Monsieur le Ministre, Monsieur le Président, mesdames et messieurs,

Je désire tout d'abord me féliciter avec tous les représentants de votre organisation pour le travail irremplaçable de formation, d'information et de promotion en milieu agricole et rural que le CEPPAR a su réaliser, dans la première décennie de son existence, au niveau communautaire et dans chacun des Etats membres.

J'ai eu l'occasion, en ma qualité de responsable de la politique agricole auprès de la Commission, de suivre et d'apprécier, au cours des dernières années, l'activité que le CEPPAR a accompli, avec l'aide des organisations professionnelles nationales et européennes et avec l'assistance des différentes institutions communautaires, pour augmenter le niveau professionnel et culturel des milieux agricoles et ruraux de nos pays.

Voyages de formation et d'information, études, visites de groupes aux sièges des institutions européennes, animation socio-culturelle, séminaires et colloques spécialisés : tous ces différents types d'initiatives et de démarches du CEPPAR constituent un excellent état de service; aux yeux de la Commission que je représente, le CEPPAR constitue un instrument précieux et indispensable pour la diffusion et la multiplication des connaissances dans le monde agricole et dans les zones rurales de la Communauté. A côté des organisations professionnelles européennes qui ont constitué et qui animent le CEPPAR et sont les interlocuteurs de la Commission dans les domaines de la politique socio-économique et professionnelle) votre organisation s'est engagée à devenir l'instrument unitaire d'une action pédagogique, promotionnelle et informative au service de toutes les réalités humaines, sociales et économiques qui vivent et se développent

dans le monde rural. Il s'agit là d'un service d'importance fondamentale, que la Commission, et plus spécifiquement la Direction générale de l'Agriculture, s'efforce de soutenir par des aides financières, techniques et opérationnelles. Je suis bien conscient de l'insuffisance de notre aide financière par rapport à l'ampleur de vos programmes d'activité et j'ai tout mis en oeuvre ces dernières années, pour augmenter l'enveloppe financière destinée à votre organisme. Mais les autorités budgétaires de la Communauté (le Conseil et le Parlement européen), se trouvent confrontées avec des contraintes financières que vous n'ignorez pas et qui nous obligent tous à contrôler et, dans certains cas, à réduire nos dépenses.

Malgré ces contraintes, j'espère que nous pourrons continuer à collaborer et à travailler ensemble au service du monde agricole et rural, de son épanouissement et à sa croissance intellectuelle et professionnelle. Le thème qui m'a été confié pour cet exposé est très important; il mérite un approfondissement sérieux et une discussion ouverte et engagée.

En effet, le danger d'inertie constitue en ce moment le risque le plus sérieux pour notre Communauté, qui, avec son "unité" imparfaite et ses "multiplicités" en dialogue, constitue de par sa nature depuis toujours, comme le disait il y a trente ans un historien allemand Ludwig Dehio (dans son étude intitulée *Gleichgewicht oder Hegemonie*) (1), un "mouvement perpétuel", entre une unification qui ne devient jamais unité et une désagrégation qui ne devient jamais dissolution totale.

(1) Ludwig Dehio : *Gleichgewicht oder Hegemonie*, Krefeld, 1948.

Nous devons travailler dans cette Europe, qui est l'Europe des diversités, en nous efforçant de faire avancer, malgré tout, les idées et les réalisations qui portent à l'intégration, à l'unification et à l'harmonisation et de freiner les idées et les forces qui repoussent vers la désunion et la désintégration.

2. Les difficultés actuelles :

2.1. La crise économique : Les symptômes de la crise économique que nous traversons vous sont bien connues. Vous connaissez également les causes extérieures de cette crise (désordre monétaire international et augmentation progressive des prix du pétrole) dont les effets persistent dans le monde occidental et sévissent spécialement en Europe. Je voudrais rappeler ici l'un des aspects les plus inquiétants de cette situation : le chômage. La Communauté compte aujourd'hui environ 10.700.000 chômeurs, soit plus de 9 % de la population active, c'est 30 % de plus qu'il y a un an et l'on peut craindre encore une montée du chômage dans les mois prochains.

Cette évolution impose une ferme réaction, car nul ne peut s'accomoder de tels chiffres. Ce sous-emploi massif est un facteur considérable de déstabilisation sociale et peut constituer, à terme, un risque pour la démocratie. Dès à présent, il menace déjà les fondements même de la Communauté en incitant les gouvernements à des réactions protectionnistes qui sont la négation du marché commun. D'autant plus que toute mesure protectionniste nationale, et en particulier tout recours à des aides d'Etat contraires aux règles communautaires de concurrence (j'y reviendrai à propos des aides d'Etat en agriculture)

engendre le mécanisme infernal des rétorsions et, par là même, risque d'accroître encore le chômage, en brisant les courants d'échanges qui - ne l'oublions pas - ont fait la richesse d'un marché communautaire de 270 millions de personnes.

La Commission, dans le cadre du "mandat du 30 mai 1980", a préconisé et sollicite en ce moment une politique très ferme de lutte contre le chômage. Cette politique doit se réaliser au niveau communautaire : en effet, aucune solution d'ensemble ne peut venir d'efforts nationaux dispersés et contradictoires. La Commission propose en ce domaine d'une part une action générale sur le niveau de l'investissement dans nos économies et d'autre part des actions spécifiques en matière d'emploi.

Il s'agit notamment :

- de stimuler l'investissement privé, dans le cadre d'un renforcement indispensable du Système Monétaire Européen et d'un achèvement du marché intérieur communautaire, par la disparition des derniers obstacles aux échanges, résidus des particularités nationales qui sont des facteurs d'inertie et des obstacles au progrès sur le chemin de l'intégration européenne;
- d'agir simultanément sur l'investissement public à travers des programmes d'intervention dans des domaines soigneusement sélectionnés : énergie, télécommunication, informatique, etc.;

- de développer les instruments de prêts communautaires et de faire en sorte que ces prêts deviennent sélectifs, et s'adressent principalement aux projets les plus susceptibles de favoriser la création durable d'emploi.

2.2. Les conséquences sur le développement de la Communauté et notamment des régions rurales

Malheureusement, on peut dire que l'Europe, en matière d'emploi, a raté l'occasion : confrontée aux mêmes défis que ses partenaires, entre 1970 et 1980 elle n'a enregistré dans l'ensemble de ses pays membres que 2 millions de nouveaux emplois, contre 19 millions aux USA et 5 millions au Japon.

Dans son aide mémoire sur les orientations pour l'agriculture européenne, la Commission affirme que "toute forme d'exode rural est à proscrire et l'affectation des ressources publiques doit tenir compte de cette situation de l'emploi".

Mais on ne peut pas, dans ce domaine, se limiter à préserver le statu quo. Toute relance économique présuppose la création de nouveaux emplois.

D'après la Commission, l'amélioration de l'emploi sera le résultat de la relance économique qui est l'objectif global des différentes propositions faites dans le cadre du mandat du 30 mai 1980.

Pour que cette amélioration soit possible, il faut que certaines conditions se réalisent. Il faut tout d'abord que la Communauté réduise sa dépendance de l'énergie importée. Il faut que les mesures anti-inflation soient développées dans des formes plus aptes à favoriser la relance économique et le développement de l'emploi.

Il faut, surtout, parvenir au consensus social indispensable pour garantir la pleine participation de toutes les parties intéressées, grâce surtout au dialogue avec les partenaires sociaux.

En effet, dans toute réalisation économique ou économique-politique, l'élément social et humain revêt une importance fondamentale. Vous pouvez le constater tous les jours dans votre activité de promotion et d'animation en milieu rural qui vous met en contact avec les richesses, les soucis et les problèmes d'une réalité humaine dense et mouvante.

Dans le secteur agricole proprement dit il s'agit d'éviter toute forme d'exode rural qui serait, dans la conjoncture actuelle, une hémorragie insupportable pour le marché de l'emploi en agriculture. Dans les secteurs agro-alimentaires et para-agricoles, il s'agit de tout mettre en oeuvre pour compenser dans la mesure du possible les diminutions d'emploi que le progrès technique et la modernisation provoquent. Mais cela ne suffit pas : il faut aller plus loin. Il faut explorer toutes possibilités de créer dans ces domaines, des nouvelles possibilités d'emploi.

C'est dans les régions les moins développées de la Communauté que la crise économique se fait le plus durement sentir. Or bien souvent ces régions à dominance agricoles sont celles qui souffrent le plus de

déficiences structurelles. C'est donc vers elles qui doivent être concentrés les moyens dont dispose la Communauté. Ainsi grâce à des programmes intégrés faisant appel aux différents fonds européens un effort important sera fait pour y faciliter le développement de l'emploi; clef du développement économique de ces régions.

2.3. Les responsabilités des Etats membres

La persistance de la crise et ses conséquences dans les secteurs socio-économiques les plus faibles paraissent déclencher dans les Etats membres des dangereuses forces centrifuges et créer l'illusion que chaque gouvernement soit en mesure de trouver des remèdes au niveau national, en dehors de la logique et de la pratique communautaires.

L'agriculture, malgré la politique agricole commune, n'échappe cependant pas entièrement à ces influences pernicieuses. C'est ainsi que dans la plupart de nos Etats membres apparaissent des réactions nationalistes et égoïstes, qui ne sont pas sans influencer leur comportement politique.

Je voudrais, à ce sujet, évoquer le problème des aides d'Etat en agriculture. Certaines sont compatibles avec les règles de concurrence communautaires, soit de par leur nature même, soit parce qu'elle ont été explicitement prévues par la réglementation communautaire. D'autres, au contraire, sont incompatibles et sont ou seront condamnées. De plus, la tendance à instaurer des aides d'Etat, mêmes licites, sans demander l'accord préalable de la Commission (qui devrait toujours être consultée préalablement au titre de l'art. 92 du Traité CEE) est une tendance dangereuse, à proscrire sans hésitation.

Ce problème n'est pas le seul. On pourrait également signaler la tentation, pour certains Etats membres, d'utiliser le bief de réglementations techniques nationales pour limiter, voir stopper les échanges intra-communautaires.

En fait, ces réactions et attitude découlent de la tendance à juger d'une situation sous la seule optique de préoccupations nationales. Cette attitude est préoccupante chacun sait bien que la vie en Communauté exige un minimum de compréhension mutuelle. C'est à ce prix que la politique agricole commune se maintiendra et progressera

3. Adaptation de la PAC

3.1. La place dans la construction européenne

Il n'est pas nécessaire que je fasse un long discours pour souligner la place de la politique agricole dans la construction européenne. La création du Marché Commun et le développement spectaculaire des échanges agricoles qui en est résulté ont amélioré et assuré la consommation alimentaire à la fois en quantité et en qualité.

Elle a mis la Communauté à l'abri des pénuries et a stabilisé les marchés agricoles en les protégeant contre les mouvements spéculatifs qui affectent les marchés mondiaux des matières premières. La PAC a favorisé la modernisation de l'agriculture et permis l'expansion des secteurs non agricoles en leur fournissant pendant longtemps une main d'oeuvre libérée par le fort accroissement de la productivité agricole. Elle a contribué également au développement de l'industrie agro-alimentaire, étroitement liée à l'agriculture.

Mais surtout il était, et il demeure illusoire, de penser que la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, pourrait se réaliser sans y inclure les produits agricoles. Seule la politique agricole commune est à même d'assurer la libre circulation de ces produits. Les auteurs d'attaques, parfois très violentes, sur le coût de cette politique sur son protectionnisme, devraient y réfléchir à deux fois. Certes, des solutions nationales différentes pourraient être envisagées, mais il est illusoire de penser que celles-ci seraient applicables au niveau européen.

3.2. Son importance dans la politique des États membres

Dès les discussions préliminaires à la signature du Traité de Rome, il était apparu à l'évidence que dans chaque pays l'agriculture avait une place très différente. Ceci apparaissait tant en ce qui concerne l'importance de la main d'oeuvre, de la production, qu'en matière d'échange et de balance commerciale. Mais en 20 ans l'agriculture européenne a fait dans tous nos pays des progrès considérables; déjà l'auto-provisionnement s'est globalement considérablement renforcé.

Au cours des années soixantes, la prospérité créée par la croissance économique, très favorable au développement agricole, a permis un large consensus autour de la politique agricole commune. L'influence de la crise a cependant fait ressurgir les différences. Ainsi l'attitude vis à vis de l'agriculture, observée à l'origine n'a pas fondamentalement changé. Les difficultés rencontrées ces dernières années lors de négociations au Conseil illustrent bien l'importance de ces différences. Le fait que nous soyons malgré tout parvenu à des accords montre cependant que l'intérêt communautaire demeure le plus fort.

3.3. Attitude de la Commission : Mandat du 30 mai et orientations pour l'agriculture européenne

Rappel aux objectifs agricoles fondamentaux du "mandat du 30 mai 1980".

La PAC, qui s'est développée en l'absence d'une infrastructure économique-monnaire européenne adéquate, devra, à l'avenir, s'intégrer plus adéquatement dans une politique générale de redressement économique. Cela exige, d'une part, l'utilisation rationnelle des ressources physiques dans la production agricole et, de l'autre, le maintien des emplois agricoles à un niveau approprié, étant donné la crise de l'emploi dans d'autres secteurs.

Bien entendu, il faudra combler les lacunes qui, en dehors du secteur agricole, caractérisent le développement incomplet et parfois tronqué de l'intégration européenne. Pour rendre possibles les changements et les redressements indispensables, une stratégie du développement industriel, notamment par des actions en matière d'énergie et de recherche, s'impose avec urgence.

La PAC elle-même est appelée, non pas à changer, mais à suivre des nouvelles orientations concernant d'un côté son développement interne, d'un autre côté sa politique commerciale extérieure.

Je voudrais rappeler ici les orientations fondamentales que la Commission poursuit dans ce domaine. Certaines propositions ou communications au Conseil ont été déjà présentées par la Commission. Les décisions en matière de prix du 19 mai dernier ont concrétisé certaines orientations. En matière de développement interne les orientations suivantes sont à retenir :

- Pour certaines productions et notamment les céréales, la politique des prix doit tendre à réduire l'écart entre les prix communautaires et les prix pratiqués par les principaux concurrents de la Communauté afin d'améliorer la compétitivité et d'établir une hiérarchie de prix permettant de rééquilibrer la production. Une première étape a été réalisée le 19 mai;
- le système de prix garantis, dans certains secteurs sera modulé en fonction d'objectifs de production. Ceci a été réalisé le 19 mai dans les secteurs des céréales, du lait et des fruits et légumes transformés. Il existait déjà des mesures équivalentes dans le secteur du sucre;
- le contrôle de la qualité sera amélioré au niveau communautaire; de même un contrôle financier plus rigoureux sera exercé sur les dépenses du FEOGA. A ce sujet, je voudrais attirer votre attention sur les résultats obtenus au cours des deux dernières années, bien qu'ils soient dus, en partie, aux tendances du marché mondial;
- en matière de structures agricoles, il conviendra de mener une politique active, conçue en fonction des besoins des diverses régions agricoles; dans ce cadre, la Commission s'est engagée à présenter cette année des propositions de programmes de développement intégré dans les régions méditerranéennes;
- en matière de politique commerciale extérieure deux éléments sont à souligner. L'un consiste en un meilleur contrôle des importations des produits de substitution des céréales. Pour le manioc, les négociations internationales évoluent favorablement avec l'accord que nous venons de conclure avec la Thaïlande. Pour le maïs gluten feed, les négociations sont encore en cours et soulèvent quelques problèmes.

L'autre élément est celui des exportations. Il apparaît à la Commission qu'il convient de mener une politique d'exportation active qui permette d'honorer les engagements internationaux de la Communauté; à ce sujet, la Commission préconise des négociations d'accords cadre avec certains pays "clients" pour la fourniture de produits agricoles à long terme. Une proposition a été présentée au Conseil à ce sujet.

4. Conclusions : Le rôle et la politique de la Commission

4.1. Gardienne du Traité

La Commission, à laquelle est confié le pouvoir d'initiative, c'est-à-dire le rôle de formuler des propositions pour la réalisation des objectifs communautaires, a été qualifiée de "gardienne du Traité". En réalité, les Traités qui gouvernent la Communauté unifiée à la fin des années 60 sont toujours trois : le Traité instituant la CECA (1951) et les Traités instituant la Communauté Economique Européenne et l'Euratom (1957).

Le rôle de gardienne de l'orthodoxie communautaire doit en effet être reconnu à la Commission, dans l'intérêt de tout le monde, surtout en ce qui concerne la lettre et l'esprit du Traité CEE. Une implication fondamentale de ce Traité, la possibilité des décisions à la majorité du Conseil des Ministres (prévue par l'art. 148 par. 1) a été l'objet, en janvier 1966, d'une discussion qui a abouti à l'engagement de rechercher à l'avenir, pour des décisions touchant des intérêts vitaux de l'un ou l'autre Etat membre, l'unanimité du Conseil dans un délai raisonnable.

Les décisions à la majorité du Conseil agricole du 19 mai ont été prises dans cet esprit, après une série de tentatives d'aboutir à un vote unanime.

Ceci a parfois été considéré comme une révolution, un revirement spectaculaire dans les décisions peu communautaires. En fait, comme le soulignait récemment le président Thorn, on peut espérer que désormais la recherche de l'unanimité au sein du Conseil se fera moins rituelle, c'est-à-dire plus raisonnable.

4.2. Arbitre des intérêts nationaux

La Commission a également l'ambition de continuer à exercer le rôle, qui lui est propre, d'arbitre des différents intérêts nationaux.

Au moment où, comme je disais, les intérêts nationaux tendent à s'affronter plutôt qu'à se concilier entre eux, la Commission est consciente de sa responsabilité de modératrice et de conciliatrice.

Cela est ressorti clairement à l'occasion des longs et difficiles "pourparlers" bilatéraux ou trilatéraux qui ont accompagné cette année la négociation sur les prix agricoles.

On a dit à cette occasion que les Ministres allaient "se confesser" auprès du représentant de la Commission. Je n'ai aucune prétention à exercer un rôle comparable à celui d'un "confesseur". Toutefois, je pense qu'il m'appartient, ainsi qu'à mes collègues, de rapprocher, par

des rencontres discrètes et patientes, les points de vue nationaux et de dégager des attitudes communes, pour atteindre si possible, un vote unanime.

En effet, la Commission entend exercer un rôle rigoureusement démocratique et la démocratie comporte aussi le respect et la compréhension pour les attitudes minoritaires.

4.3. Son rôle d'initiative pour un véritable progrès

Mais le rôle institutionnel fondamental de la Commission est le "pouvoir d'initiative" qui lui est attribué en exclusivité. La tâche de la Commission est essentiellement de formuler des propositions dans l'intérêt de tout le monde et pour un véritable progrès. C'est dans cette ligne, qu'à la fin avril nous avons oeuvré pour mettre sur pied le "compromis", qui a servi de base pour les décisions du Conseil du 19 mai.

Dans ce même esprit, nous poursuivons nos efforts pour aboutir à des décisions du Conseil concernant l'acquis communautaire (huile d'olive et fruits et légumes).

Mais c'est surtout dans la mise en application des différents éléments contenus dans le document du mandat du 30 mai que la Commission entend poursuivre ses efforts.

Il faut espérer qu'ainsi les intérêts à long terme de l'agriculture européenne et de l'Europe elle-même primeront les intérêts nationaux.

Je puis vous assurer que c'est dans cet esprit que j'entends personnellement orienter mes efforts.