

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET SYSTÈME COMMUNAUTAIRE (Aspects fonctionnels et institutionnels)

Par le Prof. Jean Claude Gautron (*)

INTRODUCTION

Il est admis par presque tous que la politique agricole a été la principale, voire l'unique, politique commune. Un auteur écrit: «...le fait que la Communauté ait pu établir, en dix ans, une union douanière et une politique agricole commune correspondait aussi dans une large mesure au pacte de base *minimum* du Marché Commun; plus précisément encore, au pacte de base *minimum* entre les deux principaux négociateurs de 1957, l'Allemagne et la France» (1). Dans le champ du Traité C.E.E. ce furent bien les deux vecteurs initiaux de la construction communautaire; ils furent complétés, à compter des années soixante dix, par de nouvelles orientations, internes ou externes au regard de ce champ, portant les unes vers l'Union économique et monétaire, et nécessairement affectées par l'effondrement des taux de change fixes et par la crise économique, les autres vers la coopération politique et les relations

(*) Vice-Recteur de l'Université de Bordeaux. Reproduction de la conférence en Lisbonne dans l'Ordre des Avocats, le 6 novembre 1986.

(1) Jean-François Deniau, *L'Europe interdite*, Seuil, Paris, 1977, p. 122.

extérieures. Encore chacun de ces développements est-il lié à la politique agricole.

Pourquoi la politique agricole fut-elle le noyau dur de la construction communautaire? Dès lors que l'agriculture était incluse dans le Traité C.E.E., l'article 38 et les articles suivants appelaient une politique positive pour trois raisons au moins: *l'insuffisance* du jeu du marché pour assurer la rationalisation des activités de production, *l'inopérance* du désarmement douanier comme mécanisme régulateur dans les échanges agricoles, *l'existence* d'une tradition européenne en matière d'organisations nationales des marchés orientées vers la garantie des prix ou l'octroi de subventions aux producteurs agricoles, ou les deux distributivement. Ainsi l'application à l'agriculture des règles générales relatives au marché commun allait-elle de pair avec une politique agricole dont les objectifs étaient fixés à l'article 39 et les moyens énoncés, de façon non sélective, à l'article 40 ^(*). La politique commune était une condition de la réalisation du marché agricole unique: prédétermination qui explique son caractère, en quelque sorte constitutionnel, et son importance par la suite; également qu'elle connaisse, selon la formule de Jacques Bourgeois, «une tension permanente entre l'économie de marché et le dirigisme» ^(*) dont on retrouve des traces, notamment, dans le régime de la concurrence applicable aux entreprises de production ^(*) et commercialisation des

^(*) On observa que la définition synthétique des produits agricoles —«produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits» (art. 38 § 1) — doit être interprétée en fonction de l'annexe II du traité qui en donne une énumération limitative. Cette non concordance a soulevé quelques problèmes mineurs. On observera que certains produits (Cognac, Armagnac) exclus de l'annexe II sont soumis en droit interne français aux réglementations agricoles bien qu'ils aient le statut de produit industriel en droit communautaire.

^(*) Jacques H. J. Bourgeois, *La politique agricole, Les Communautés Européennes en fonctionnement*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1981, p. 260.

^(*) Le Règlement 26 déclare applicable à ces entreprises les articles 85 à 90 du Traité sous réserve, en ce qui concerne l'article 85 § 1

produits agricoles, et dans l'aménagement des organisations communes de marchés.

Dans le cadre de ce texte, sans reprendre dans le détail l'examen de la politique agricole, nous énoncerons deux observations apparemment contrastées. La politique agricole semble avoir répondu, plus que toute autre, à l'intuition majeure des rédacteurs du *Traité*: créer une dynamique irréversible sur la voie de l'intégration du système communautaire. Cependant elle a également produit des effets en retour qui suscitent des interrogations et des controverses.

I — *UNE LOGIQUE FONCTIONNALISTE*

La théorie fonctionnaliste de l'intégration, proche en ses origines des conceptions fédéralistes — hormis le principe cardinal de la primauté de l'économique sur le politique — postulait que le traitement commun des problèmes techniques et économiques, rendu nécessaire par les insuffisantes capacités de l'État agissant seul, conduirait de manière automatique, vers un seuil toujours plus élevé d'intégration politique. On sait que cette perception, qui avait été développée par David Mitrany dans l'étude de l'organisation internationale, était largement partagée par les «pères fondateurs» de la communauté (Jean Monnet, Robert Schuman, Walter Hallstein) à un moment où le mode de penser fonctionnaliste imprégnait la philosophie sociale et la sociologie d'outre-atlantique. L'idée supra-nationale en constituait une bonne transcription. Aujourd'hui il est évident pour tous que l'intégration européenne n'obéit pas à une progression linéaire et mécanique. A la suite de Haas les néo-fonctionnalistes ont révisé et rendu plus complexe une

des exceptions visant les ententes qui font partie d'une organisation nationale de marché (à titre transitoire) et des ententes nécessaires à la réalisation des objectifs de l'article 39 (coopératives agricoles, groupements de producteurs...).

approche qui repose sur des presupposés contestés (le déclin des idéologies de la puissance nationale, la primauté de la rationalité techno-économique, la formation d'une communauté politique comme variable dépendante de l'intégration économique, par exemple) et qui faisait l'impasse sur bien des conditions politiques de l'intégration (en particulier le rôle des puissances extérieures à l'Europe). Tel n'est pas notre propos.

Le fonctionnalisme conserve un intérêt certain pour rendre compte de nombreux développements communautaires; il est sous-jacent dans divers aspects de la vie des Communautés: la pratique de la Commission et son idéologie implicite, la jurisprudence de la Cour de Justice, le «linkage» dans les négociations entre États, les projets et les propositions de relance communautaire. Par nature, la politique agricole en constitue une bonne illustration. Sur le plan fonctionnel elle a exercé un effet de contagion — interne et externe — que même ses adversaires ont reconnu. Du point de vue des institutions, elle a eu des effets de structure auxquels ses partisans ont consenti en tant que conséquences induites, sinon toujours souhaitées par eux.

A] La dynamique fonctionnelle de la politique agricole

A partir de 1965 le mécanisme des prix fut au centre de la politique commune selon le triptyque «prix uniques — préférence communautaire, solidarité financière». Le système des prix minimaux, garantis pour un grand nombre des produits agricoles, a été choisi de préférence au versement de subventions directes aux producteurs destiné à compenser les prix du marché intérieur lorsqu'ils se situent en dessous du complexe coût de revient-marge d'exploitation des entreprises (*deficiency payments*) et de préférence à l'adoption d'un prix communautaire proche du marché mondial. Ce choix était basé sur les caractéristiques structurelles de l'agriculture continentale: grand nombre d'exploitations, production élevée, rendements inégaux, prix élevés à la consommation. Une telle orientation dominante (mais non exclusive) a provoqué, surtout

depuis l'adhésion britannique, des débats sur le fond qui ne sont pas clos. En même temps elle a influé, par cercles concentriques, sur les politiques de la Communauté.

1 — Les prix agricoles européens, dont la terminologie varie selon les organisations de marchés, se répartissent, selon la fonction qu'ils assurent, en trois catégories :

- *l'orientation de la production* est effectuée par des prix considérés comme souhaitables ou recherchés : prix indicatifs (céréales, riz, produits laitiers), prix de base (fruits et légumes, viande), prix d'orientation ou prix d'objectif ;

- *la garantie des revenus* découle directement des prix d'intervention (dans la plupart des organisations), des prix d'achat (fruits et légumes) ou des prix de retrait (dans les secteurs où interviennent les associations de producteurs) : ce sont des seuils à partir desquels sont déclenchés les mécanismes d'intervention (*) ;

- *la préférence communautaire* est assurée vis à vis des importations par des prix de seuil (céréales), des prix d'écluse ou des prix de référence (dans le cas, par exemple, où les droits de douane n'assurent pas une protection suffisante du marché européen). Ils se traduisent par des prélèvements à l'importation.

Les organisations communes de marchés sont réparties en trois groupes selon la place qu'y occupe la politique des prix : certaines assurent aux producteurs une *garantie de prix absolue* (prix d'intervention, prélèvements et restitutions) quelle que soit la quantité produite, selon diverses modalités, normales (achats obligatoires, aide au stockage privé) ou quelque peu exceptionnelles (indemnités ou aides à la production ou à la consommation) ; d'autres assurent une *garantie variable* (fruits et légumes, vin de table, viande ovine) : achats facultatifs, interventions momentanées, choix entre droits de douane

(*) Il existe des prix d'intervention dérivés ou régionalisés en fonction des conditions locales de la formation des prix.

et/ou prélèvements, prix garantis inférieurs aux prix d'intervention (*) ; un troisième group d'organisations communes ne comporte ni prix communs, ni achats (obligatoires ou facultatifs mais *des mesures plus réduites*: aides directes aux producteurs ou aux transformateurs (coton, chanvre, certains produits transformés), protection vis à vis de l'extérieur (oeufs, volailles...).

Sur cette base, la politique des prix a donné lieu à des développements originaux dans l'ordre interne de la politique agricole.

a) Le régime des échanges avec les pays tiers découle directement de la politique des prix. La diversité des instruments (') (prélèvements et restitutions, restitutions sans prélèvements, prélèvements «simples» pour les produits de base ou «complexes» pour les produits transformés ou dérivés, prélèvements combinés avec des droits de douane, prélèvements modulés, montants additionnels ou compensatoires) a donné à la Communauté une «personnalité agricole» opposable internationalement. La liaison entre les deux volets, interne et externe, de la politique agricole a suscité des tensions internationales dans certains cas (G.A.T.T., contentieux euro-américain) et une coopération renforcée dans d'autres cas (aide alimentaire, admission d'un nombre croissant de produits agricoles au titre des préférences généralisées, conventions de Lomé, accès préférentiel pour certains produits méditerranéens). La politique agricole est ainsi liée à la politique commerciale commune et à la politique d'aide au développement. Les dérogations à la préférence communautaire sont pour la Communauté des enjeux contradictoires entre lesquels elle doit arbitrer.

(*) Certaines mesures spécifiques sont adoptées: primes à la production (ou primes à l'arrachage ou à l'abatage), distillation, normes de production et de commercialisation.

(') La Cour de Justice, le 13 décembre 1967, dans l'affaire Firma Max Neumann c/ Hauptzollamt de Hof, définit le prélèvement comme une «redevance... mobile... régulatrice des échanges extérieurs».

b) La politique agricole a conduit, face aux excédents de production, à introduire des mécanismes d'incitation ou de dissuasion en vue d'assurer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Le Règlement du Conseil n.° 1079/77 du 17 mai 1977 (*) a introduit le prélèvement de co-responsabilité à la charge des producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers. La Cour de Justice (°) a admis la validité d'un mécanisme, qui a suscité de nombreuses objections sur le plan politique, parce qu'il vise à réaliser l'objectif de stabilisation des marchés (art. 39 et 40 du traité). La Communauté dispose désormais d'un instrument sur lequel la Commission fonde de grands espoirs: la coresponsabilité des producteurs pourrait jouer systématiquement au delà d'un certain volume de production et s'appliquer aussi bien aux systèmes d'aide qu'aux de prix, sans discrimination entre les catégories de producteurs. La coresponsabilité, instrument dirigiste au service de l'équilibre des marchés, peut être rapprochée des cotisations à la production de sucre (2 % du prix d'intervention pour les quantités du quota A, un pourcentage qui peut aller jusqu'à 30 % pour les quantités du quota B). Toutefois, le prélèvement ne fait toujours pas l'unanimité parmi les États et les organisations professionnelles. À partir de 1983 il a fallu introduire des quotas dans certains secteurs excédentaires (lait).

c) La politique des prix, lorsqu'elle est conduite sur le long terme, comporte un aspect structurel: la hiérarchie des prix influe sur la répartition des productions, l'évolution de la population agricole, les priorités et les structures des exploitations. Les ajustements demeurent cependant aléatoires, compte tenu de la diversité de l'agriculture européenne par régions et par types d'exploitations. La politique structures s'est donc développée selon plusieurs strates successives: coordination des

(*) J.O. n.° L. 131, du 26 mai 1977, p. 6. Ce règlement a été plusieurs fois modifié. Le prélèvement a varié de 1,5 % à 2,5 % du prix indicatif, sauf exemptions.

(°) C.J.C.E., 21-2-1979, aff. 138/78 (Stöiting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas) Rec. 1979, p. 713.

politiques nationales en premier lieu, directives socio-structurales du 17 avril 1972, approche régionalisée plus affinée dans un contexte de récession économique à partir de 1975. L'évolution conduit, donc, vers une coordination de la politique agricole avec d'autres politiques communes.

2 — En ce sens on peut parler d'un effet «latéral» de la politique agricole. Les interactions avec d'autres politiques communes se propagent selon divers canaux de communications dont nous évoquerons ici un modèle actuel.

Paradoxal en apparence est le fait que la politique régionale, initialement fondée sur une pluralité d'instruments très éclatés, ait connu, avec la création du F.E.D.E.R. par le Règlement 724/75 du 21 mars 1975, un deuxième souffle⁽¹⁰⁾. Dès lors, politique régionale et politique agricole sont en continuité à plusieurs égards⁽¹¹⁾. Sur le plan politique la création du F.E.D.E.R. était une réponse aux demandes britannique, irlandaise et italienne; la fixation des quotas nationaux pouvait servir de monnaie d'échange vis à vis d'États peu enclins à accepter ou déçus par les résultats de la politique agricole. En dépit des précautions prises par la Commission (avant la création de

⁽¹⁰⁾ A l'origine, le traitement communautaire des régions découle des articles 92 (aides de l'État), 80 (tarifs de soutien des transports) et 226 (mesures de sauvegarde pour la période de transition). En 1971, la Communauté s'oriente vers une coordination des aides nationales en fixant des plafonds par zones géographiques. Les instruments financiers du développement régional sont multiples: réadaptation et conversion pour la C.E.C.A., Banque Européenne d'Investissement, Fonds social et F.E.O.G.A., surtout par la section «Orientation».

Cf. Lajugie, Delfaud, Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Précis Dalloz, 1970, pp. 313 et s.

⁽¹¹⁾ De même qu'il existe un «volet agricole» dans les interventions du Fonds Social Européen, les financements accordés par la B.E.I. depuis sa création ont porté sur l'agriculture et les aménagements hydro-agricoles dans la Communauté (pour un montant assez faible) ainsi que dans les États du bassin méditerranéen et les États A.C.P.

Voir dans le rapport annuel 1981 de la B.E.I. le récapitulatif des financements accordés depuis 1958.

la section «hors quota»), le Règlement de 1975 apparaît bien comme une retombée politique du premier élargissement. A ce sujet on observe aujourd'hui que l'initiative de la Commission pour un élargissement de la section «hors quota» est directement inspirée par l'expérience du F.E.O.G.A. — Orientation.

En outre, sur le plan technique, la Commission a publié en 1981 une «Étude des effets régionaux de la politique agricole commune» (12), en application de la méthode de l'appréciation systématique de l'impact régional des politiques communautaires (A.I.R.). Ses conclusions (accroissement de la spécialisation au détriment des régions agricoles les plus pauvres, discrimination au détriment des régions méditerranéennes) confortent le choix effectué en 1975 pour le F.E.O.G.A.-Orientation en faveur des régions défavorisées. Cette nouvelle approche est présente dans les Suites du mandat du 30 mai 1980, comme elle l'était depuis peu dans la pratique des Opérations de Développement Intégré: elle traduit la nécessité de conjuguer — et non plus de choisir — les interventions des Fonds structurels et tend à relier les actions du F.E.D.E.R. et celles du F.E.O.G.A.; à plus long terme, elle pourrait comporter un volet «énergie» pour les zones rurales (13).

3 — A cet effet «latéral» s'ajoute un effet «ascendant» sur certaines politiques impliquées par la politique agricole, les unes sectorielles, les autres générales: interactions entre politiques que les projets d'Union Économique et Monétaire formulaient en un tableau prospectif global.

L'indépendance des prix communs par rapport aux prix réels du marché est accentuée par le fait qu'ils sont fixés hors taxe, conformément au Règlement n.º 136/66 du Conseil. La coexistence de plusieurs systèmes de fiscalité indirecte aurait

(12) M. Tracy, *L'agriculture et le développement régional*, Revue du Marché Comum, n.º 255, mars 1982, pp. 120-126.

(13) Bulletin des Communautés Européennes, supplément 4/81 p. 111, p. 28, p. 62, p. 75).

présenté de graves inconvénients dans les échanges agricoles, d'autant que dans les systèmes de taxe à cascade, les prix de gros des produits agricoles incluaient la taxation opérée au stade de la production. La politique des prix agricoles concourait donc à la généralisation de la T.V.A. pour plusieurs raisons. L'une n'est pas spécifique et concerne l'élimination des discriminations et des distorsions dans le Marché Commun. Les deux autres sont en relation directe avec la politique agricole: maintenir un écart aussi stable et aussi réduit que possible entre les prix communs et les prix des marchés et fournir à la Communauté des ressources propres basées sur une assiette fiscale uniforme (cf. infra B) (14).

Dans la même perspective, la politique monétaire fut, pour partie, une conséquence de la politique des prix agricoles. A compter de 1971, après avoir recouru à des mesures que l'on pouvait croire temporaires pendant deux ans, la Communauté dut procéder à l'institutionnalisation des montants compensatoires monétaires, afin de maintenir le principe de l'unité des prix dans les échanges intracommunautaires et avec les pays tiers. Nous verrons plus loin les inconvénients et les risques du système. Il faut admettre que la politique agricole a créé une incitation supplémentaire pour que les États membres de la Communauté maintiennent les parités monétaires dans des marges limitées (serpent monétaire à compter de 1972, S.M.E. à compter de mars 1979) (15).

B] Les développements institutionnels induits

Dans l'ordre communautaire, comme dans tout système de politique publique, on observe une interaction des politiques

(14) P. Lalumière, *Les Communautés et les institutions fiscales françaises*, Colloque de Strasbourg, 1974.

(15) Le gouvernement français y avait mis comme condition un accord en vue de la suppression provisoire des montants compensatoires.

produites et des institutions qui en assurent l'élaboration et la gestion. Aspect normatif et aspect institutionnel sont liés au niveau du *processus* décisionnel et en ce qui concerne la gestion et l'application des politiques produites. A partir d'une certaine masse critique, les politiques communautaires impliquent des mécanismes de gestion plus intégrés et provoquent des changements d'ordre institutionnel. A compter de 1962 la politique agricole a eu des effets irréversibles d'entraînement sur les institutions communautaires que n'aurait pas provoquées une politique fondée sur la seule coordination des politiques nationales. La nature de la politique agricole et le choix effectué d'une action mi-libérale et mi-dirigiste ont permis de faire joindre des dispositions textuelles contenues dans les traités et d'introduire des innovations initialement imprévisibles. En outre, chaque organe communautaire adopte sa propre stratégie institutionnelle (accroissement de ses compétences ou de son influence, réduction de celles des autres institutions...). Ces jeux à somme variable ne sont jamais extérieurs à la politique placée au centre du débat (16). L'effet structurant de la politique agricole est incontestable à plusieurs égards (17).

1 — Outre son rôle d'initiative et de proposition, la Commission exerce des compétences de gestion. Si la décision appartient au Conseil (règlements régissant les organisations communes de marchés, fixation des prix, régime des interventions qui varient selon le degré de la garantie offerte, harmonisation des législations nationales, régime des échanges extérieurs), la Commission a acquis un pouvoir de gestion, compte tenu des exigences d'une action rapide et centralisée dans le secteur

(16) La récente proposition de règlement modifiant la politique régionale et le F.E.D.E.R. comporte, implicitement et explicitement, des enjeux institutionnels: pouvoirs de la Commission, rôle du Parlement européen, création d'une liaison directe entre la Communauté et les régions (C.O.M. [81] 580 final).

(17) Cf. Blumann, C.E.E. *Agriculture*, Fascicule 164-1 (1^{er} et 2^e cahiers) *Jurisclasser de Droit International*.

agricole. Sur la base de l'article 155 alinéa 4 du traité C.E.E., le Conseil lui a attribué des délégations de compétences et, donc, accordé des habilitations générales ou particulières. Si l'on admet que les États et les organismes internes ont des compétences d'exécution, la politique agricole repose sur une double hiérarchie, organique et fonctionnelle. Mais il s'agit moins d'une séparation des pouvoirs que d'une collaboration des pouvoirs car le Conseil conserve, dans des cas difficiles, un pouvoir d'évocation et puisque la Commission participe directement à l'élaboration des décisions. Nous retiendrons deux exemples tirés l'un de la gestion des marchés, l'autre de la politique structurelle.

a) Les Comités de gestion des marchés agricoles, exercent une fonction manifeste: assurer la participation des États membres aux processus de gestion des organisations communes de marchés. Composés de fonctionnaires nationaux regroupés en délégations, ils sont présidés par un représentant de la Commission qui ne prend pas part au vote. Ils émettent, dans les cas prévus par les règlements de base, des avis délibérés à la majorité qualifiée ⁽¹⁸⁾ sur les mesures prévues par la Commission. En cas d'avis favorable ou en l'absence d'avis, la Commission arrête les mesures prévues; en cas d'avis défavorable, le Conseil est saisi et peut prendre une autre mesure dans le délai d'un mois, encore, que la Commission ait le choix entre l'application et la suspension de la mesure critiquée ⁽¹⁹⁾. Cette procédure vise donc à assurer le contrôle du Conseil sur l'exercice des délégations consenties à la Commission. Dans les faits, les comités de gestion réalisent la seule organisation du travail administratif qui soit compatible avec une gestion permanente et une coopération entre l'administration communautaire et les experts des administrations nationales. Et surtout, la procé-

⁽¹⁸⁾ Il s'agit d'un des rares cas, en dehors du domaine financier, d'application constant du principe de vote à la majorité qualifiée.

⁽¹⁹⁾ La Commission ne dispose pas des mêmes pouvoirs dans le cadre des Comités de réglementation en matière d'harmonisation des législations: elle ne peut agir que sur avis favorable.

deure, qui s'inscrit dans le complexe Conseil-Commission, légitime les transferts de compétence à la Commission et lui confère un rôle arbitral tant par la présidence qu'elle exerce dans chaque comité que par la maîtrise qu'elle conserve sur les mesures à prendre: c'est la fonction latente du système des comités de gestion ⁽²⁰⁾. Ce système avait suscité à l'origine des critiques politiques aujourd'hui atténuées: celles du Parlement européen qui proposait qu'il soit lui-même consulté lorsque le Conseil est saisi; celles des catégories professionnelles qui suggéraient d'adjoindre les interprofessions aux comités de gestion ⁽²¹⁾. D'autres critiques, d'ordre juridique, visaient la création d'organes subsidiaires et des délégations susceptibles de modifier l'équilibre institutionnel (jurisprudence Meroni c/ Haute Autorité, 13 Juin 1958). La Cour de Justice des Communautés, dans son arrêt 25/70 du 17 décembre 1970 ⁽²²⁾, a validé les comités de gestion: elle les déclare conformes au «système législatif du Traité»; elle observe qu'ils assurent une «consultation permanente» entre le Conseil et la Commission, entre la Communauté et les États.

Deux indicateurs soulignent leur efficacité. D'une part, il ressort du Rapport général présenté par la Commission que les absences d'avis sont rares et les avis contraires exceptionnels ⁽²³⁾. D'autre part, le mécanisme a été étendu à d'autres domaines (politique structurelle) et en dehors de la politique agricole (Fonds social, F.E.D.E.R. ...).

⁽²⁰⁾ C. Bertram, *The management committees procedure*, Common Market Law Review 1967; G. Oimí, «La mise en oeuvre par la C.E.E. de l'organisation commune des marchés agricoles», *Revue du Marché Commun*, novembre 1973, p. 420; M. Melchior, «Les organisations communes de marchés agricoles dans la C.E.E.», *Cahiers de Droit Européen* 1967, n.º 3, p. 247.

⁽²¹⁾ Les comités consultatifs ont suscité des débats importants.

⁽²²⁾ Aff. 25/70 Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c/ Köster, Rec. 1970, p. 1161.

⁽²³⁾ *Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1981*, p. 192.

b) La politique commune des structures est moins avancée que la politique des marchés. Elle repose surtout sur des directives ⁽²⁴⁾ et accessoirement sur des règlements, ce qui traduit une moindre intégration. Par ailleurs, le financement communautaire par le F.E.O.G.A. — Orientation est plafonné en son volume global et en pourcentage des dépenses éligibles. Toutefois la Commission, dans ce cadre limité, exerce des fonctions étendues: rapport annuel; contrôle préventif des mesures nationales; insertion des projets dans des programmes approuvés selon la procédure du comité permanent des structures, en ce qui concerne la commercialisation et la transformation des produits agricoles; actions régionales et programmes de développement intégré pour lesquels la multiplicité des Fonds engagés donne à la Commission un rôle directeur; aides à la constitution et au fonctionnement de groupements de producteurs ⁽²⁵⁾. Par ailleurs, la Commission exerce la maîtrise du financement des projets présentés par les États, en liaison avec le Comité du Fonds: elle procède à un examen de l'opportunité des dépenses, ce qui lui est interdit dans la Section «Garantie».

2 — Le financement de la politique agricole fut très tôt au centre des débats sur l'évolution institutionnelle de la Communauté. Le Règlement n.° 25 créant le F.E.O.G.A. le 4 avril 1962 a posé le principe que le Fonds n'a pas de personnalité propre et constitue une partie indifférenciée du budget de la Communauté. Cette solution était réaliste puisque les dépenses dans le secteur agricole devaient s'avérer six ou sept fois plus importantes que les ressources provenant du même secteur. Le traité du 8 avril 1965 créant un budget unique consolidait cet acquis. On sait que la proposition émise par la Commission le 31 Mars 1965 d'instaurer les «ressources propres» prévues

(²⁴) Directives socio-structurelles du 17 avril 1972, directive 75/168 sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées.

(²⁵) Voir les travaux de P. Dibout sur la coordination des interventions structurelles (aspects procédurax et institutionnels).

par l'article 201 en vue de financer les organisations communes de marchés provoqua la crise franco-communautaire de 1965-1966; il fallut alors proroger le système transitoire: la clé fixe de répartition des contributions était remplacée par des clés forfaitaires variables d'une année à l'autre, et par l'affectation aux Communautés du produit des prélèvements à l'importation. Si la décision du 21 avril 1970, instaurant des «ressources propres» directement affectées aux Communautés, n'a produit son plein effet qu'en 1980, compte tenu du retard intervenu dans l'adoption des directives sur la T.V.A., la période 1965-1970 a été décisive: le gouvernement français, afin d'assurer la stabilité de la politique agricole, a été amené à accepter partiellement (1965-1970), puis globalement et formellement (1969-1970), un système qu'il avait initialement rejeté. Si la perspective de l'adhésion britannique à compter de 1969 a effacé les réticences françaises, la politique agricole a entraîné le règlement financier comme corollaire logique. Au sein de l'Europe des Six, la France et les Pays-Bas, associés pour consolider la politique agricole, étaient en désaccord sur les conséquences institutionnelles qu'on pouvait en tirer.

En effet, si la crise de 1965 était née de la proposition faite par la Commission de reconnaître un pouvoir budgétaire au Parlement européen, les traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975, intervenus avant la mise en place effective des ressources propres (et avant l'élection du Parlement ou suffrage universel) ont donné à celui-ci un pouvoir de co-décision budgétaire dont il a fait un large usage à partir de 1979. Il est indéniable que la politique agricole a eu, directement et de façon médiate, un effet d'entraînement sur le jeu des institutions: elle a permis d'appliquer certaines dispositions du traité, qui auraient pu rester plus longtemps en un état virtuel; elle a provoqué la révision du traité au delà de ses énonciations originelles.

II — DES EFFETS PERVERS?

Nous empruntons à la sociologie de Raymond Boudon le terme *d'effet pervers*, en lui assignant un rôle interrogatif. Autrement dit, la primauté de la politique agricole commune et ses incidences structurelles dans le système communautaire n'ont-elles pas produit certains effets paradoxaux qui s'inscrivent à l'encontre des processus d'intégration évoqués plus haut? Il n'est pas nécessaire d'être anglais pour poser la question, bien que les anglais y soient plus enclins que d'autres pour des raisons de doctrine et d'opportunité. C'est que l'intégration — comme tout processus de développement politique ou économique — est génératrice de nouvelles tensions entre les partenaires en présence, de conflits initialement imprévisibles, de blocages plus ou moins paralysants. L'histoire de la politique agricole commune, parce qu'elle se confond avec les progrès de la «construction» communautaire, est inséparable des «crises» qui l'ont ponctuée: crise franco-communautaire de 1965-1966 difficultés liées au premier élargissement, élément cyclique du contentieux euro-américain, problème de la contribution britannique aux dépenses communautaires, perspectives du second élargissement. Par ailleurs, la formule dite «de l'acquis communautaire», ressuscitée lors de chaque crise, montre que les Etats s'entendent plus facilement sur le maintien de la politique agricole, assorti de certaines adaptations de détail que sur des changements: cristallisation sur une charte historiquement datée qui pourrait entraîner un effet de blocage tant au niveau de la politique elle-même qu'à celui des institutions.

La Commission des Communautés a produit, à cinq ans de distance, deux séries de documents portant évaluation de la politique agricole: Bilan de la P.A.C. en 1975, et ses Reflexions sur la P.A.C. (décembre 1980) ⁽²⁶⁾, suivies par son Rapport au Conseil en exécution du Mandat du 30 mai 1980 ⁽²⁷⁾, lui-même

(*) Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 6/80.

(**) Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 1/81.

complété par une aide-mémoire «Orientations pour l'agriculture européenne» (28). Le débat de fond sur la politique agricole — que nous n'aborderons pas à cette place — est contenu dans une analyse critique (insuffisance des mécanismes d'adaptation aux marchés interne et international, insuffisant différenciation des mécanismes de prix ou d'aides selon les exploitations ou selon les régions) et dans des propositions visant le réajustement des systèmes de garantie et l'approfondissement de la politique structurelle. L'intention apparaît conforme aux termes du Mandat (29) : éviter que la politique agricole ne se referme sur elle-même, et qu'une trop grande rigidité, produit de son développement passé, n'accroisse sa vulnérabilité actuelle sur les plans économique et politique.

La politique agricole, vecteur efficace de la construction communautaire, a-t-elle donc produit des effets pervers ?

A) Le renforcement des pouvoirs nationaux

Le Professeur Gérard Druésne (30) a fort bien montré que la politique agricole est un secteur privilégié pour le développement d'un «fédéralisme normatif» placé sous le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice. Dans le champ des compétences exclusives de la Communauté, les Etats ne disposent que d'une compétence d'exécution, dont le caractère discrétionnaire, limité aux instruments à mettre en oeuvre, est tempéré par le caractère lié quant au contenu des mesures adoptées ; si, principalement dans le domaine financier (31) et dans

(28) Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 4/81.

(29) «...l'examen portera sur le développement des politiques communautaires sans mettre en question... les principes de base de la politique agricole communes».

(30) G. Druésne, *La politique agricole commune devant La Cour de Justice des Communautés Européennes, 1958-1978*, Editions Techniques et Economiques, spécialement pages 31 et suiv.

(31) Voir l'ouvrage de Isaac et al... *Les ressources financières des Communautés*, Economica 1985.

celui de certains prix, les États membres disposent de compétences exclusives, encore doivent-elles être exercées conformément aux règles de base en matière agricole ⁽²²⁾ ; enfin subsiste encore, quelquefois à titre provisoire, un étroit domaine de compétences partagées entre la Communauté et les États-membres. L'auteur indique que cette distinction ternaire, dans l'ordre des compétences, tend, à travers la jurisprudence de la Cour, à faire place à une autre conception selon laquelle ne reviendrait aux États qu'une compétence d'exécution.

Cette évolution jurisprudentielle, parfaitement fonctionnelle, illustre plutôt ce que nous avons dit dans le point I. Mais elle doit être nuancée par d'autres observations, générales ou particulières, concernant le rôle des États dans la politique agricole.

1 — L'intégration fonctionnaliste — comme type idéal — postulait que soient réalisés simultanément un transfert de compétences des organes nationaux vers les organes communautaires, et une réorientation de la pression des groupes socio-professionnels, concernés des organes internes (assemblées parlementaires et gouvernements), vers les nouvelles institutions (particulièrement la Commission). La liaison ainsi établie entre le pouvoir décisionnel et les demandes émanant des groupes d'intérêt devait renforcer la capacité d'arbitrage des organes communautaires — dont la Commission — placés en face de demandes partiellement mais inévitablement divergentes, et augmenter la base politique d'une allégeance nouvelle des groupes concernés à l'égard de la communauté ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Ainsi les États sont-ils libres de fixer les prix à la consommation, à condition de ne pas provoquer une baisse des prix à la production au dessous du prix indicatif (aff. 65/75 et 88 à 90/75 *Tasca, Sadam*, Rec. 76, pp. 291 et 323), ou de ne pas entraver les échanges communautaires (aff. 31/74 *Galli*, Rec. 1975, p. 47; aff. 223/78 *Grosoli*, Rec. 1979, p. 2621; aff. 95 et 96/79 *Kefer*, Rec. 1980, p. 103).

⁽²³⁾ Cf. D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*, Congrès de l'A.I.S.P., Rio-de-Janeiro 8-12 août 1982.

L'histoire de la politique agricole a rapidement montré les limites de ce schéma théorique. Chaque gouvernement national a accru son autorité aux diverses étapes du processus décisionnel.

a) Bien que la Commission ait réservé la prérogative de la consultation aux organismes constitués à l'échelon communautaire (Comité des organisations professionnelles agricoles ou Commission des Industries agricoles et alimentaires) ⁽³⁴⁾ et que la consultation du Comité Economique et Social (et de sa section «agriculture») ait été largement développée, la pression des groupes s'exerce essentiellement sur les départements ministériels et donc sur chaque gouvernement. La politique agricole commune a contribué à parachever une évolution politique largement amorcée avant elle, pour des raisons structurelles (dimension des exploitations) et démographiques (régression de la population active), et tendant à transférer la maîtrise des politiques agricoles des assemblées parlementaires vers chacun des exécutifs nationaux: ceux-ci sont placés désormais en position de médiateurs entre les groupements professionnels agricoles et les instances communautaires, d'autant que les associations constituées à l'échelle européenne ne parviennent pas aisément à dégager une synthèse des positions des organisations nationales qui les composent ⁽³⁵⁾.

Cette première observation conduit à poser une nouvelle fois une question classique: le Parlement européen peut-il récupérer, au plan consultatif et à travers son pouvoir budgé-

(³⁴) A côté de ces organisations à vocation générale, il existe de nombreuses et influentes organisations sectorielles: Confédération internationale des Betteraviers Européens, Comité des Professionnels Viticoles, Association de l'Industrie Laitière, Association des Industries de Produits du Sucre.

(³⁵) J. Meynaud et D. Sidjanski, *Les groups de pression dans la Communauté Européenne*. Ed. de l'Institut de Sociologie 1971 (spécialement p. 684). H. Delorme, «La France et le Marché Commun agricole», in *la France et les Communautés*, L.G.D.J., Paris 1975.

J.C. Gautron, *Influence des Communautés Européennes sur les structures du systpme politique français*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, L.G.D.J., 1976.

taire, l'équivalent des compétences perdues par les assemblées internes? Au cours des années récentes et surtout depuis 1979, l'Assemblée s'est montrée soucieuse de maîtriser les dépenses portant sur les garanties et de moduler, par de nouveaux mécanismes, plus affinés (prix dégressifs et coresponsabilité, objectifs de production, engagements des producteurs, développement de la politique des structures), l'ensemble de la politique agricole ⁽⁸⁶⁾. Le récent rapport présenté par M. Plumb au nom de la Commission de l'agriculture est en ce sens ⁽⁸⁷⁾. Cependant si l'Assemblée est susceptible d'appuyer politiquement un processus de réforme, il semble — et c'est l'esprit des règles de procédure budgétaire relatives aux dépenses obligatoires — qu'elle ne puisse imposer au Conseil une nouvelle ligne de conduite.

b) Il est acquis en effet que le Conseil arrête les décisions (règlements de base, fixation des prix communs) et, depuis 1965, à l'unanimité dans la pratique constante ⁽⁸⁸⁾. Les développements procéduraux originaux, auxquels elle a donné lieu (pratique des «marathons» agricoles, négociation selon la technique du «package real»), ont eu des résultats positifs qui n'infirmant ni la structure inter—gouvernementale de la décision, ni le pouvoir propre de chaque ministre.

2 — Dans quelques domaines particuliers, la politique agricole a contribué, sous le couvert d'adaptation ou de décentra-

⁽⁸⁶⁾ La stratégie institutionnelle du Parlement européen est plutôt orientée vers l'accroissement des dépenses non obligatoires (D.N.O.) et, du même coup, l'extension des Fonds structurels F.E.O.G.A. — Orientation, F.E.D.E.R., Fonds social...).

⁽⁸⁷⁾ Parlement européen, Documents de séquence 1981-1982, 27 mai 1981, Doc. 1-250 (81-A).

⁽⁸⁸⁾ L'exigence française, aujourd'hui partagée par plusieurs États, visait à prévenir une remise en cause des principes initiaux de la politique agricole. Le vote survenu en 1982 (adoption des prix agricoles à la majorité qualifiée) s'inscrit dans un contexte trop particulier pour qu'on puisse le considérer comme abrogeant une coutume constitutionnelle... de l'aveu même de certains membres de la majorité.

lisation, à rétablir un pouvoir autonome de l'État. Aujourd'hui la plupart des États et les syndicats agricoles français déclarent s'opposer à toute solution qui conduirait à une «renationalisation» de la politique agricole. Dans ses *Reflexions* (1980), la Commission souligne que le recours à un financement national partiel (financement «à deux étages» au «cocktail de prix») ne serait qu'une «pseudo-solution» destructrice de la concurrence et de la libre circulation (sauf à généraliser les montants compensatoires), sans remédier aux déséquilibres de production. Une telle prévention se fonde sur l'expérience acquise dans les domaines des aides et des prix.

a) Les aides, dans le secteur agricole, recouvrent des formes directes (subventions) et des formes indirectes (prêts bonifiés ou garantis, avantages sociaux ou fiscaux, opérations financées par des taxes parafiscales, etc. ...). A partir de 1962 et sur la base du Règlement n.° 26, la Commission a procédé à l'inventaire des aides existant en agriculture, afin de procéder à un examen permanent des régimes d'aide conformément à l'article 93 § 1 du Traité; or il arrive que les États s'abstiennent de l'informer de projets, tendant à instituer ou modifier des aides, contrairement aux dispositions de l'article 93 § 3, également applicable... Par ailleurs la plupart des règlements, portant organisation commune de marché, rend applicables aux produits couverts les articles 92 à 94 du Traité, sous réserve de certaines adaptations particulières prises sur la base des articles 40 et 42 du Traité relatifs à l'agriculture. Dans la pratique, la multiplicité des formes d'aides et les difficultés du milieu agricole ont fait que, en dépit des orientations très générales fixées par une résolution du Conseil en 1971^(*), et bien qu'une classification ait été introduite par les directives du 17 avril 1972 dans le domaine de la politique structurelle, des États ont recouru aux aides nationales. L'inexistence d'un règlement précisant les aides interdites et les aides autorisées constitue une lacune de la politique agricole commune; il

(*) Résolution du 25 mai 1971, J.O.C.E. 1971, C. n.° 52/56.

revient donc à la Commission et, le cas échéant, à la Cour de Justice ⁽⁴⁰⁾, au coup par coup, de prendre position sur des cas d'espèce. Or chaque cas pose le problème de la difficile conciliation entre les objectifs énumérés à l'article 39 du Traité et les principes de base du marché commun.

On peut raisonnablement soutenir qu'une politique aussi intégrée que la politique agricole devrait comporter un élément régulateur d'ordre législatif. En l'attente de ce règlement, la Cour de Justice a jugé que, au moment de l'apurement des comptes du F.E.O.G.A., un État qui n'aurait pas respecté strictement les dispositions du droit communautaire pourrait se voir refuser certains remboursements ⁽⁴¹⁾. Par ailleurs, les bénéficiaires d'une aide interdite pourraient dans l'avenir être tenus de la rembourser: il s'agit là d'un renversement de jurisprudence.

b) Le principe de l'unité des prix communs et l'existence de fluctuations monétaires sont à l'origine des montants compensatoires dont la Cour de Justice a admis la légalité dans la célèbre affaire Carl Schüller c/ Hauptzollmat Lörrach, le 24 octobre 1973 ⁽⁴²⁾, parce qu' «...ils tendent à assurer le maintien des courants d'échanges normaux dans des circonstances exceptionnelles et provisoires provenant de la situation monétaire». Cette liaison entre deux composantes est à la base du dispositif agri-monnaire. Un troisième paramètre doit être pris en considération avec les taux représentatifs (ou «taux verts» qui ne s'appliquent que dans le cadre de la politique agricole). Nous ne reproduirons pas ici la démonstration d'un mécanisme sans doute indispensable pour préserver l'unité des prix au sein de la Communauté mais dont les effets, redistributifs ou réducteurs, comportent des distorsions de concurrence qui modifient

⁽⁴⁰⁾ ...Ainsi qu'au Conseil dans les cas visés par l'article 93 § 2, al. 3.

⁽⁴¹⁾ C.J.C.E., aff. 11/76 Pays-Bas/Commission, Rec. 1979, p. 245; aff. 81/79, R.F.A./Commission, Rec. 1981, p. 21; aff. 1231/79 Italie/Commission, Rec. 1981, p. 205.

⁽⁴²⁾ Rec. C.J.C.E. 1973, p. 1055.

les courants d'échanges (affaire du porc allemand) et remettent en cause, artificiellement, la division du travail agricole dans la Communauté.

On sait que pour passer des prix communs fixés en ECU. à des prix exprimés en monnaie nationale on n'utilise pas le taux de change constaté sur les marchés (ou taux-pivot pour les États qui font partie du Système Monétaire Européen), mais les «taux verts» qui intègrent des variables nationales quant aux prix, aux revenus, aux coûts de revient des produits primaires ou transformés et qui sont arrêtés lors de la fixation annuelle des prix. Les *montants compensatoires monétaires* compensent les écarts entre le taux constaté (ou le taux-pivot) et le «taux vert» (48). *Fixes* (pour les États qui participent au S.M.E.), *variables: positifs* (perçus à l'importation et octroyés à l'exportation) pour les États dont la monnaie a réévalué, ou *négatifs* (octroyés à l'importation et perçus à l'exportation) pour les pays dont la monnaie a dévalué. Soustraits ou additionnés selon que les monnaies des deux États en présence varient ou non dans le même sens, les montants compensatoires s'appliquent aux prix d'intervention. Ici l'effet de complexité est à l'origine de l'effet pervers. Le démantèlement est donc à l'ordre du jour permanent des institutions communautaires. Il le restera, compte tenu des évolutions monétaires divergentes, en l'absence d'un accord général sur la politique des prix et, d'une harmonisation des politiques économiques internes, le «taux vert» constituant dès lors un instrument autonome de la politique des prix de chaque État.

Les montants compensatoires ont eu des incidences variables dans le temps sur les dépenses du F.E.O.G.A.. D'autres risques sont apparus.

(48) Il existe une «franchise» de 1,5 % pour les montants compensatoires négatifs, et de 1 % pour les montants compensatoires positifs.

B] Sur quelques risques de blocage

1 — La *prévalence* de la politique agricole explique l'importance des dépenses agricoles dans le budget de la Communauté, singulièrement celles de la section «Garantie» du F.E.O.G.A. (44). Schématiquement, on peut distinguer quatre phases dans l'évolution de ces dépenses :

- une phase de croissance très rapide de 1965 à 1968 qui correspond à la mise en place des organisations communes de marchés et à la couverture progressive des dépenses éligibles;
- une phase de croissance modérée, avec une forte poussée en 1973, compensée en 1974;
- une augmentation rapide de 1975 à 1979 (taux moyen annuel d'augmentation: 23 %) due à l'élargissement de la Communauté à trois nouveaux membres, à une hausse importante de la production et à une baisse des cours mondiaux, aux fluctuations monétaires (M.C.M.);
- une quatrième phase caractérisée par la volonté de maîtriser la croissance des dépenses à compter de 1979 (45), soit un rythme moyen d'augmentation d'environ 10 %.

(44) La Commission a toujours pris soin de faire la distinction entre la charge économique et la charge budgétaire des dépenses. En 1979, les dépenses du F.E.O.G.A. «garantie» représentaient 0,47 % du P.I.B. communautaire, *ratio* qui est resté constant en 1980 et 1981.

(45) Section «Garantie du F.E.O.G.A.» (en millions d'ECU).

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Dépenses agricoles (total)	3927	3094	4513	5576	6822	8657	10 418	11 292	11 580
Dépenses agricoles (en % du budget général)	77,7	67	69,3	69,2	74,0	74,2	72,6	69,2	62,8

Le système agro-budgétaire a laissé à penser qu'il interdirait toute autre politique commune d'envergure que agricole, en dépit des efforts récents pour relancer d'autres secteurs (politique régionale, politique sociale...).

Si la critique doit être nuancée, le risque est réel. En effet, bien que les ressources propres de la Communauté soient influencées par la conjoncture économique (niveaux des échanges et niveaux des prix, volume des activités soumises à la T.V.A.), elles ont un caractère constitutionnel du fait de la décision du 21 avril 1970. Les instituant, et le déplafonnement des ressources exigerait un accord politique de l'ensemble des États. Tel fut le cas avec l'adaptation du 1,4 % du T.V.A. en 1985, en liaison avec le nouvel élargissement de la Communauté.

Par ailleurs la part des ressources propres d'origine agricole est réduite par la non-application des prélèvements à l'importation de certains produits de substitution et les concessions commerciales accordées à des pays tiers (pays A.C.P. par exemple); la Commission a estimé le manque à gagner à environ 1600 millions d'ECU pour 1982!. En outre, les charges du F.E.O.G.A. ont été accrues par le recours aux montants compensatoires monétaires (qui pour l'année 1977 s'étaient élevés à 989 millions d'ECU, soit plus de 15 % des dépenses du F.E.O.G.A. — garantie ⁽⁴⁾); et surtout, les mécanismes de soutien (interventions sur les marchés intérieurs, restitutions à l'exportation) ont souvent un caractère automatique et comportent alors une garantie illimitée.

2 — Cet effet d'accaparement (exclusivité de la politique agricole) comporte en lui-même un second risque de blocage tenant à la répartition des dépenses par produits et par régions; la concentration des dépenses sur des produits en excédents

(*) Les montants octroyés et les montants perçus ne s'équilibrent ni dans les échanges intra-communautaires, ni dans les échanges extra-communautaires. Ils laissent un solde net variable selon les années et susceptible de croître à la suite des récents réajustements monétaires.

structurels (ou sur les régions et les exploitations les plus productrices) est illustré par le coût du soutien au secteur céréalière qui a absorbé plus du tiers du F.E.O.G.A. — Garantie en 1971-1972, avant de se fixer à environ 16 % à partir de 1978, et surtout du secteur des produits laitiers qui en retient plus de 40 % (tendance moyenne de 1976 à 1980).

Les risques économiques sont connus : alourdissement des excédents structurels, progrès insuffisants dans la spécialisation et la division du travail agricole, distorsion croissante entre les régions les plus avancées et les régions faibles, encouragement à la création artificielle de nouvelles concurrences, avantages aux gros producteurs et aux exploitations agricoles des régions septentrionales. Le risque politique est celui de la remise en cause d'une des bases fondamentales de la solidarité communautaire (47).

3 — L'incessante querelle budgétaire à propos de la contribution britannique, dite « définitive », au budget communautaire, indissociable quant au fond de la politique agricole, a introduit de nouvelles méthodes d'évaluation des avantages reçus ou escomptés de l'intégration. Dans la pratique suivie, le « principe du juste retour » — auquel aucun gouvernement ne déclare adhérer — a reçu une application, provisoire mais renouvelée, sous la forme du mécanisme correcteur et des versements complémentaires insérés dans le cadre des programmes spéciaux accordés au Royaume-Uni, pour 1980 et 1981. A leur tour les « nouvelles politiques communes » et la « restructuration » préconisée dans les termes du Mandat du 30 mai, entraînées par une logique fonctionnelle pernicieuse (que l'on pour-

(47) Le Conseil Européen réuni à Londres en novembre 1981 a bien révélé l'existence d'un clivage Nord-Sud (à propos de l'agriculture méditerranéenne) réactivé par l'adhésion de la Grèce et les perspectives du second élargissement, et d'un autre clivage à propos du ralentissement des dépenses agricoles par rapport aux ressources. Le renvoi du traitement de certaines questions agricoles aux ministres des affaires étrangères, et non aux ministres de l'agriculture, est un indicateur de crise.

rait qualifier de «spill-back»), pourraient être évaluées par chacun des partenaires dans les mêmes termes, quantitatifs et comptable.

Si cette éventualité survenait à un moment où la Communauté est en proie à des tensions centrifuges, face à la crise mondiale et aux crises nationales, c'est que le plus gros des arbres aurait fini par cacher la forêt.