

Le Royaume-Uni : Les conséquences de l'entrée dans la CEE
The United Kingdom : The Consequences of EEC Entry

John S. Marsh

Volume 12, Number 1, 1981

Production et politiques agricoles dans les pays industriels : du dedans au dehors

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701162ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701162ar>

[See table of contents](#)

Article abstract

The brief historical review which opens the article shows that evolutions of the 70's have less affected agriculture - already very capitalistic and highly productive - than agricultural policies. The country's entry into the EEC and the need to adapt its agricultural policies to european norms are the main cause of his change. They are at the same time at the center of national debates and form the core of this article which also analyses land, fiscal and marketing policies.

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Marsh, J. S. (1981). Le Royaume-Uni : Les conséquences de l'entrée dans la CEE. *Études internationales*, 12(1), 127-141. <https://doi.org/10.7202/701162ar>

LE ROYAUME-UNI : LES CONSÉQUENCES DE L'ENTRÉE DANS LA CEE

John S. MARSH*

ABSTRACT — *The United Kingdom: The Consequences of EEC Entry*

The brief historical review which opens the article shows that evolutions of the 70's have less affected agriculture - already very capitalistic and highly productive - than agricultural policies. The country's entry into the EEC and the need to adapt its agricultural policies to european norms are the main cause of his change. They are at the same time at the center of national debates and form the core of this article which also analyses land, fiscal and marketing policies.

INTRODUCTION

L'équilibre traditionnel entre l'agriculture et l'État au Royaume-Uni a changé pendant les années 70. Les dimensions multiples de ce changement ne permettent de l'attribuer que partiellement à l'entrée du pays dans la CEE.

Changement institutionnel d'abord. La politique agricole n'est plus désormais décidée à Londres, mais définie de concert avec les autres membres de la CEE selon les procédures de la PAC. L'influence des Farmers' Unions en est affaiblie dans la consultation régulière qu'ils entretiennent depuis 1945 avec le ministère de l'Agriculture. Ce dernier, comme les Farmer's Unions qui doivent se concerter avec les organisations agricoles des autres pays de la CEE, voit de même son autonomie entamée par l'obligation de coordonner son action avec celle du ministère des Affaires Étrangères (Foreign Office).

Déstabilisation de l'équilibre entre les agriculteurs et les non-agriculteurs ensuite. La politique anglaise, modifiée pendant la Seconde Guerre mondiale, assurait aux consommateurs un approvisionnement aux prix mondiaux, et aux producteurs des prix réguliers et suffisamment rémunérateurs. Avec la PAC les hausses des prix à la production se répercutent directement sur les prix à la consommation.

En troisième lieu l'activité et l'influence de divers groupes de pression se sont accrues. Si les organisations de protection des animaux, de l'environnement, de la nature restent peu influentes, les organisations de consommateurs ont réussi, avec ou sans l'aide de l'État, à élargir leur place dans le processus politique.

Enfin la structure économique du secteur agro-alimentaire a changé. Une part croissante des dépenses alimentaires est consacrée à la transformation, distribution, stockage et présentation des denrées. Le développement des grandes surfaces a modifié les rapports de pouvoir entre les différentes parties du secteur, aux dépens des industriels et des agriculteurs qui peuvent penser que leurs marges sont indûment comprimées. L'alimentation pèse lourd dans les budgets des ménages peu fortunés

* Professeur au Département d'économie agricole de l'Université d'Aberdeen, Grande-Bretagne.
Revue Études internationales, volume XII, n° 1, mars 1981

et l'opinion publique s'intéresse de près aux éléments non-agricoles du coût de l'alimentation. De même des questions s'élèvent sur la nature et l'inocuité des traitements complexes qui sont de plus en plus appliqués aux aliments.

Ce rapport présente d'abord brièvement la situation de l'agriculture britannique au début des années 70. Il décrit ensuite les changements qui ont affecté la production et la consommation pendant la décennie. Il étudie enfin les principaux problèmes que la politique agricole a dû affronter.

I — LA SITUATION DE L'AGRICULTURE ANGLAISE EN 1970.

En 1970, les structures de production de l'agriculture anglaise se distinguent nettement des normes qui prévalent sur le continent. Cette spécificité se retrouve dans la politique de soutien public.

A — Les structures de production

La caractéristique la plus frappante de l'agriculture anglaise est sa taille relativement menue. En 1970, l'agriculture emploie seulement 3,1% de la population active, contribue pour 2,7% au PNB et assure 52% des besoins alimentaires du pays. Si aux emplois proprement agricoles on ajoute ceux des industries alimentaires, dont l'avance technologique est indéniable, et des industries d'amont on obtient un total d'environ 2,6 millions de personnes, soit quelques 11% de la population active totale.

L'agriculture anglaise se distingue en outre par la taille relativement grande de ses exploitations. Certes les petites exploitations demeurent majoritaires, mais les grandes exploitations fournissent la part essentielle de la production. De plus, toujours par rapport aux standards européens, la taille moyenne des exploitations et leur dimension économique est grande. En 1970 la tendance à remplacer le travail et la terre par le capital est bien établie.

L'agriculture enfin est fortement concentrée sur l'élevage, qui en 1970 assure plus de 60% de la production agricole brute. Si cette spécialisation traduit en partie la faible importance des grandes cultures et l'absence de vignobles, elle doit être rapportée surtout au niveau de vie élevé et à l'ouverture du marché national aux importations d'aliments pour animaux.

En effet la production agricole s'est considérablement accrue depuis 1945, le taux d'auto-provisionnement s'est significativement élevé, mais le Royaume-Uni demeure un très gros importateur net de produits agricoles. Ainsi en 1970 la politique agricole est toujours dominée par la question de savoir comment l'agriculture peut contribuer à l'équilibre de la balance des paiements. Quelle réponse donne à cette question la politique nationale ?

B — La politique agricole: du libre-échange à l'expansion « sélective »

Il convient, pour comprendre le système complexe et unique au monde de soutien de l'agriculture et de prix relativement bas, de retracer brièvement l'histoire de la politique agricole anglaise. Cette politique participe de deux traditions opposées: celle du libre-échange et celle de l'économie de guerre.

Le choix du libre-échange date des *Corn Laws* de 1840 qui entraînent, à partir de 1870, la destruction de l'ancienne économie agricole. Les progrès des transports permettent alors l'entrée massive des céréales, puis des viandes congelées achetées à bas prix dans les possessions impériales. Le consensus sur cette politique est large: des industriels, qui la conçoivent comme un moyen d'accroître leurs marchés dans les pays fournisseurs, aux agriculteurs de ces pays qui en attendent des débouchés d'autant plus sûrs que la force navale anglaise semble invincible, en passant par les groupes qui, comme l'*Anti Corn Law League*, y voient un outil d'amélioration du niveau de vie des pauvres (par une baisse des prix des subsistances parallèle à celle des salaires), presque tous, avec des arguments différents certes, la soutiennent.

Au 20^{ème} siècle, plusieurs éléments se conjuguent sinon pour mettre en cause cette politique, en tout cas pour la compléter par les instruments nécessaires à une économie de guerre. En effet, la baisse de compétitivité progressive de l'industrie britannique, la dislocation de l'Empire semblent des facteurs de changement moins déterminantes que les ruptures d'approvisionnement entraînés par les deux guerres mondiales. En 1917 un système de rationnement est mis en place et le *Corn Production Act* tente de relancer la production interne. Abandonnée en 1920, la reprise de cette politique est préparée dès les années 30 en prévision d'une nouvelle guerre. Entre 1939 et 1945, un système rigoureux contrôle la production et la distribution, et a comme principal résultat de démontrer que la production nationale peut satisfaire la demande dans des conditions de prix acceptables.

Aussi à partir de 1945, malgré l'abondance de la production mondiale et la faiblesse relative des prix internationaux, le gouvernement choisit-il de mener une politique d'expansion « sélective », intermédiaire entre le libre-échange du 19^{ème} siècle et le contrôle total des périodes de guerre. Nous nous bornerons ici à rappeler que cette politique combine quatre instruments principaux de régulation:

- les paiements compensateurs à la production (deficiency payments) dont le niveau et le volume sont adaptés à la conjoncture économique nationale et internationale;

- les crédits à la production et autres subventions ad hoc facilitent en particulier l'emploi d'inputs industriels (en 1970 ils atteignaient 134,8 millions de Livres contre 127,9 millions pour les deficiency payments);

- les offices de commercialisation (Marketing Boards) créés pour la première fois dans les années 30;

- une fiscalité particulière qui allège surtout les impôts sur le capital foncier.

II — L'ÉVOLUTION DU SECTEUR AGRICOLE DE 1970 À 1979

Avant d'examiner le développement de la politique agricole de 1970 à 1979, il convient de décrire l'évolution de l'agriculture pendant cette période.

A — Population et exploitations agricoles

Entre 1970 et 1979, la population active agricole passe de 3,1% à 2,6% de la population active totale. Cette diminution de 107 000 personnes concerne surtout les ouvriers salariés¹; à l'inverse la proportion d'exploitants dans la main-d'oeuvre agricole totale s'élève de 47% à 51% au cours de la décennie. Les raisons du déclin des actifs agricoles sont complexes mais traduisent la tendance à substituer le capital au travail. Ainsi, pour l'ensemble de l'industrie alimentaire², tandis que le stock de capital brut (au coût de remplacement de 1970) augmente de 75%, la production par unité de capital baisse de presque 30% et la production par personne employée s'accroît de 36%.

Le nombre des exploitations décline plus rapidement (moins de 15%) que la surface agricole utile (moins de 2%) et que la taille moyenne des exploitations, qui passe de 40,8 ha en 1970 à 49,2 ha en 1979. Dans le même temps la part du faire-valoir direct s'accroît (de 54,6% de la surface cultivée à 56,75%). Cette évolution longue marque l'effet de la politique inaugurée au début du siècle en faveur des propriétaires-exploitants et aux dépens des propriétaires bailleurs. Ainsi le nombre des fermes louées (113 300 en 1970) diminue plus vite (86 000 en 1977, soit 25% de/moins) que celui des fermes en faire-valoir direct (moins 10% de 1970 - 158 300 - à 1977 - 144 000 -). Par contre la taille moyenne des fermes louées reste supérieure à la taille des fermes en faire-valoir direct, la surface des unes et des autres augmentant du reste. Ainsi la proportion des exploitations de moins de 20 ha tombe de 54,3% à 48,6% tandis que celle des exploitations de plus de 100 ha s'élève de 6,2% à 10,5%, toujours entre 1970 et 1979. Ce processus suggère des économies d'échelle croissantes ainsi qu'une capitalisation croissante.

B — Investissements

Au total en monnaie constante, la formation de capital brut est de 17,7% de 1970 à 1979. Hautement mécanisée en 1970 (510 000 tracteurs, 66 000 moissonneuses-batteuses), l'agriculture britannique n'accroît pas son parc mais au contraire, en le rénovant par un matériel plus puissant, le diminue légèrement (450 000 tracteurs en 1975, 519 000 en 1977; 66 000 moissonneuses-batteuses en 1970 contre 57 800 en 1977). De même le haut niveau de productivité atteint en 1970, fait que l'on observe peu de changement dans les consommations intermédiaires: aux prix de 1975 la dépense totale est de 2,68 milliards de Livres en 1970 et de 2,67 en 1978. La consommation d'aliments du bétail (1,19 milliard de Livres en 1970) augmente légèrement jusqu'en 1973 (+1,5%), diminue fortement en 1974 (-4,5% par rapport

1. Selon une étude d'A.W. ASHBY, « L'industrie agro-alimentaire britannique et son développement récent », *Journal of Agricultural Economics*, vol. XXIX, 3, 1978.

2. Selon la même étude.

à 1970) et ne reprend qu'en 1976 et 1977, à cause d'ailleurs d'une mauvaise récolte de fourrages. De même la consommation d'engrais diminue au milieu de la décennie (de près de 20% en 1975 par rapport à 1970) pour reprendre ensuite son ascension (+4% en 1978 par rapport à 1970). Ces faibles changements cachent peut-être d'éventuels efforts qualitatifs : mais s'il en est ainsi, ces efforts ne se traduisent pas sur les volumes produits.

C — Les valeurs foncières

La hausse des valeurs foncières est très sensible. L'hectare libre fait plus que doubler pour l'Angleterre (1 205 £ en 1970, 2 602 en 1978), passe de 602 £ à plus à 2 200 £ en 1979 pour l'Écosse, de 926 £ à 1 788 en 1978 pour le Pays de Galles, enfin de 1 143 à 2 618 £ pour l'Irlande du nord. Les terres louées avec occupant se vendent environ un tiers de moins que les terres libres ; leurs prix s'accroît surtout en Angleterre (+115%), plus faiblement en Écosse (+34%) et au Pays de Galles (+27%). Les loyers augmentent en moyenne dans de moindres proportions : sur la base 100 en 1970, le loyer est de 175 en 1978 mais de 201,6 en 1979 pour l'Angleterre.

D — La spécialisation des exploitations

L'évolution la plus évidente de l'agriculture britannique dans cette décennie concerne la spécialisation croissante des exploitations (cf tableau 1). Alors que le nombre des exploitations diminue en moyenne de 16% de 1970 à 1979, le taux de disparition s'élève dans la plupart des branches, sauf pour les boeufs d'engrais et les moutons ; ceci traduit une spécialisation des exploitations. Celle-ci est particulièrement spectaculaire pour le lait (39% d'exploitations laitières en moins), le porc (-57%), les oeufs (-51%), la betterave à sucre (-30%) ; elle est sans doute moindre pour la pomme de terre. Le nombre des exploitations qui en produisent baisse de 35% mais la production totale diminue aussi (de 10 à 20%).

E — Les productions

De façon générale, la production mesurée en termes physiques augmente sensiblement. Deux exceptions tout d'abord : l'avoine dont la production tombe de 1,2 million de tonnes en 1970 à 0,5 million en 1979 ; les pommes de terre (indice 43 en 1979 sur la base 100 en 1970). Par contre pour le blé (+66%) et l'orge (+28%) l'augmentation est sensible. Pour le sucre usiné l'accroissement n'est que de 11%. Pour les productions animales, c'est d'abord la production laitière qui se développe (+24% pour le lait et doublement de la production de beurre). L'aviculture connaît aussi une forte croissance, mais pour le poulet seulement (+2,8%), les oeufs diminuant (-7%), évolution qui doit être rapportée à l'auto-suffisance atteinte dès 1970. La production de viandes, aussi bien de boeuf, de mouton que de porc reste en 1979 au même niveau qu'en 1970 malgré une augmentation sensible en 1975 pour les bovins et les moutons (+20% et +16%).

TABLEAU 1 — Évolution du nombre d'exploitations: total et par spécialisation — en %

Nombre total d'exploitations	1975 x 100 1970 -10%	1979 x 100 1970 -16%
Nombre d'exploitations avec:		
Céréales	-13%	-20%
Pommes de terre	-30%	-35%
Betteraves	-23%	-30%
Vaches laitières	-27%	-39%
Vaches de boucherie	+ 1%	-14%
Moutons	- 9%	- 9%
Porcs	-46%	-57%
Poules pondeuses	-37%	-51%
Poulets	- 7%	-24%

SOURCE: *Annual Reviews of Agriculture 1976 et 1980.*

F — Les prix

Depuis 1973, en monnaie courante les prix semblent s'accroître très sensiblement, le blé par exemple double (45,77 £ la tonne en 1973, 95,94 £ en 1979). En monnaie constante on observe au contraire une baisse très nette, à l'exception de la pomme de terre (indice 119 en 1979 sur la base 100 en 1973) et de la betterave à sucre (indice 114 en 1979 sur la même base). Ainsi, pour 1973 = 100, le prix du blé tombe à l'indice 89, celui de l'orge à l'indice 91, ceux des boeufs et des moutons à l'indice 84, celui des porcs à l'indice 78, celui du lait se maintient à l'indice 96, celui des poulets à l'indice 91, les oeufs à l'indice 58.

Mais il faut corriger cette évolution par la critique du choix de la base 1973. Les prix intérieurs sont cette année-là particulièrement élevés du fait de la hausse des prix mondiaux. Ainsi l'entrée dans la CEE n'aurait qu'apparemment provoqué une baisse des prix à la production ou un effondrement des marchés. Après le boom de 1973, les prix reviennent (sauf pour les oeufs) à un niveau que l'on peut juger normal, le prix du lait se tenant particulièrement bien. Si l'on examine en effet l'évolution des prix en monnaie constante sur la base 100 en 1970 on constate une toute autre évolution que celle qu'indique le choix de 1973 comme année de base. La valeur de la production agricole brute augmente pendant les deux bonnes années de 1973 et 1974, puis diminue (accidents climatiques de 1975 et 1976), et retrouve ensuite son rythme normal de progression.

Ainsi la valeur de la production végétale brut (horticulture exceptée) passe de 100 en 1970 à 110 en 1973, 88 en 1976, 117 en 1978. Celle du cheptel va de 101 en 1973 à 108 en 1974 et 106 en 1978. Celle des produits animaux (lait etc.) de 107 en 1973 à 117 en 1978. Le produit brut de l'agriculture passe de 100 en 1970 à 110 en 1973, 111 en 1974 et 119 en 1979. L'évolution du produit net est légèrement plus rapide: 110 en 1973, 112 en 1974, 120 en 1978 ce qui démontre l'accroissement de l'efficacité de l'agriculture britannique.

G — Le revenu agricole

Le revenu net allant aux agriculteurs (stocks exclus) profite bien entendu des bonnes années de 1973 et 1974: il est alors, sur la base 100 en 1970, et toujours en monnaie constante, à l'indice 155 et 137. Mais depuis, le revenu décroît: 128 en 1975, 136 en 1976, 113 en 1978 soit un niveau très proche de celui de 1970. L'évolution de cet indice trop global doit être interprétée avec prudence, bien qu'elle permette de comprendre les revendications des agriculteurs qui estiment que, malgré leur effort de productivité, leur revenu baisse.

H — Les échanges extérieurs

L'évolution des échanges est aussi un indice du développement de l'agriculture anglaise. En monnaie courante, les importations semblent se développer très rapidement (1,86 milliard de £ en 1970, 5,32 milliards en 1978) mais en monnaie constante elles diminuent (1,69 milliard de £ en 1978). Les exportations, traditionnellement faibles, suivent le chemin inverse: en monnaie constante elles font plus que doubler (249 millions de £ en 1970, 579 millions en 1978) et sont multipliées par 7 en monnaie courante. Aussi le Royaume-Uni accroît-il son taux d'auto-suffisance alimentaire: inférieur à 60% en 1970, il dépasse 70% en 1979. Mais les courants d'échanges se sont modifiés: en 1971 les importations en provenance de la CEE formaient 30% du total, en 1979 elles atteignent 52%.

III — L'ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Partant d'un haut niveau en 1970, la consommation alimentaire des ménages ne change guère durant la décennie. Certes les données moyennes qu'offrent les statistiques cachent divers modèles de consommation. Il est aussi probable que les ménages les plus pauvres ont aujourd'hui un régime alimentaire moins satisfaisant sur le plan qualitatif et plus sensible aux variations de prix qu'il y a dix ans. Le problème n'est pas celui de la sous-alimentation, même des couches les plus pauvres, mais plutôt celui d'un mauvais équilibre alimentaire: la consommation des graisses animales s'accroît légèrement depuis 1970 mais celle des hydrates de carbone diminue de 3%). Un autre indice de la dégradation qualitative de la ration alimentaire est donné par la baisse du budget alimentaire des ménages, malgré la hausse des prix des produits alimentaires.

IV — LES PROBLÈMES DE POLITIQUE AGRICOLE ET LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Avant même l'entrée de la Grande Bretagne dans la CEE, la question de la politique agricole commune (PAC) et de ses conséquences sur le système agro-alimentaire national domine les débats de politique agricole.

A — Les débats sur l'entrée dans le Marché commun et la nouvelle politique agricole anglaise

On attendait de la PAC une forte augmentation des prix des produits importés jusqu'alors aux cours mondiaux, et du même coup une détérioration de la balance des paiements, une sérieuse réduction du revenu réel, une hausse des prix agricoles internes défavorable aux consommateurs comme aux éleveurs acheteurs de céréales sur le marché mondial, une modification enfin de la hiérarchie des prix et donc un changement de la rentabilité relative des différents types d'entreprises agricoles imposant de réajuster les systèmes de production. Ce processus demande du temps et ne peut se faire sans crises sectorielles. Il était admis cependant que globalement les revenus et les moyens des exploitants dans leur ensemble devraient s'élever, sauf dans le cas des fruits et légumes d'une part, de la viande de porc d'autre part. En bref, on pensait que la PAC nécessiterait une réorientation majeure des importations agricoles. Potentiellement ceci avait des implications considérables pour le reste de l'économie : les partenaires commerciaux traditionnels de la Grande-Bretagne étant souvent ses fournisseurs de denrées alimentaires, leurs revenus allaient être diminués par la réorientation des échanges vers la CEE. Ainsi la PAC ne préoccupait-elle pas seulement les milieux agricoles mais aussi certains secteurs industriels.

L'élection en 1970 du gouvernement conservateur de M. Edward Heath, très favorable à l'entrée dans la CEE, ouvre une nouvelle phase pour la politique agricole. Le *White Paper* de 1971 déclare en effet : « L'objectif affirmé du gouvernement est d'adapter le système actuel de soutien agricole à un système reposant de plus en plus sur des taxes à l'importation et où l'exploitant tirera de plus en plus son revenu du marché. L'adhésion à la CEE nous conduirait bien sûr à adopter la politique agricole de la Communauté et ses méthodes de soutien ».

Ce changement dans les perceptions du rôle de l'agriculture nationale eut une portée considérable. Le développement de la production paraissait nécessaire pour réduire le montant des importations et donc le coût de l'adhésion à la CEE. Le nouveau ministère estimait que cette expansion pourrait être assurée à un coût budgétaire modeste, sous la protection des taxes à l'importation. Ainsi en 1971, les prix agricoles sont augmentés (sauf ceux des oeufs), puis de nouveau en 1972 pour les céréales, la betterave à sucre, le bétail, les moutons, les porcs et le lait, le prix garanti des oeufs baissant encore.

Le sens de ces décisions fut obscurci par la longueur des négociations, et les problèmes posés par la sauvegarde des producteurs anglais, le niveau des prix européens, enfin les rapports avec les fournisseurs traditionnels, développés et sous-développés. Le gouvernement accepta d'adopter le régime de la PAC sous réserve d'une période transitoire de 1973 à 1978. Les prix intérieurs allaient progressivement rejoindre les prix européens et les *deficiency payments* être peu à peu supprimés. Pour permettre la libre circulation des marchandises, on établit un système de montants compensatoires « adhésion », qui élevait les prix des exportations britanniques au niveau européen et subventionnait à l'inverse les importations en provenance de la CEE pour amener leurs prix au niveau des prix internes anglais.

B — Les changements du contexte dans les années 70

Ces dispositions, soigneusement élaborées en vue d'une adaptation progressive, furent en fait balayées par une série d'événements extérieurs à la PAC mais qui en ont fortement modifié la portée pour tous ses membres.

Le premier est, entre 1971 et 1972-73, la hausse des prix mondiaux des céréales (+ 120% en 1973-74 par rapport à 1970-71). De même le cours du sucre est 7 fois plus élevé en 1974-75 qu'en 1970-71. De ce fait les prix alimentaires à la consommation s'accroissent de 64% en 1975 et doublent en 1979 par rapport à 1970. Si en 1975 les prix mondiaux baissent, il reste que pendant une courte période ils sont supérieurs à ceux de la CEE. Ainsi, loin de souffrir de la PAC, le Royaume-Uni en est bénéficiaire net.

Le second facteur critique est la stagnation des économies européennes et anglaises résultant de la hausse du pétrole et de la plupart des matières premières. Les faibles performances de l'industrie britannique sont parmi les facteurs de la baisse de la livre. Celle-ci restaure la capacité gouvernementale de contrôler les prix agricoles et alimentaires. Normalement la dépréciation de la monnaie aurait dû augmenter le coût des importations. Mais l'établissement antérieur par les gouvernements français et allemand d'un mécanisme correcteur des effets des flottements monétaires (Montants compensatoires monétaires, MCM) permet de subventionner les importations britanniques aux frais de la CEE. Certes ce mécanisme maintient aussi les prix agricoles internes à un niveau bas, effet que le gouvernement peut corriger en dévaluant la « livre verte » avec l'accord de ses partenaires. Le gouvernement, sous ce régime, peut influencer les prix internes en agissant sur les prix communs (dans les négociations de Bruxelles sur la fixation des prix annuels) et sur le niveau de la livre « verte ».

Le troisième élément critique est l'élection en 1974 d'un gouvernement travailliste qui, sous la direction d'Harold Wilson, s'engage à « renégocier » les conditions de l'adhésion. L'objectif central de cette « renégociation » est de modifier la PAC. Selon le *White Paper* qui suit l'élection (Cmnd 6003) le gouvernement entend obtenir « des changements importants dans la PAC afin qu'elle cesse de menacer le commerce mondial des produits alimentaires et que les producteurs à bas prix non européens puissent continuer à avoir accès au marché britannique ». En fait les résultats de cette tentative sont modestes : un plan d'intervention facultative pour la viande de boeuf, quelques subventions aux consommateurs, l'engagement de la CEE d'acheter du sucre aux PVD, la promesse d'améliorer en 1977 l'accès au marché européen des produits laitiers néo-zélandais, un accord enfin pour mener un « inventaire » de la PAC. La renégociation concerne par ailleurs la recherche d'une « méthode plus juste » de financement de la PAC. Elle aboutit à un système correcteur complexe qui doit rembourser le Royaume-Uni si sa contribution au budget européen dépasse sa part dans le PNB de la CEE. En pratique la « renégociation » ne change ni le caractère de la PAC ni son mode de financement, et, si bien que les dommages potentiels pour le Royaume-Uni demeurent. Pourtant le référendum, qui a lieu pendant le boom des prix alimentaires mondiaux, apporte un soutien écrasant au maintien de la Grande-Bretagne dans la CEE.

C — L'adaptation de la politique anglaise

Dans ce contexte instable, le gouvernement précise sa politique, lors des rencontres annuelles avec les dirigeants agricoles et par la publication de deux Livres blancs en 1975 et 1979.

Le premier de ces Livres blancs (*Food from our Own Resources*) prévoit de redonner confiance aux agriculteurs et de développer la production de lait, de viande de boeuf, de betterave à sucre, de céréales et de mouton. Ainsi, comme son prédécesseur, le gouvernement travailliste favorise l'expansion de la production nationale pour limiter les importations nettes.

Cette option est vite abandonnée. Le gouvernement préfère une politique de bas prix à la consommation, qu'il mène en ne dévaluant pas la livre « verte », dont l'écart avec la livre commerciale oscille autour de 30%. Les autres pays de la CEE utilisant les MCM pour protéger les prix agricoles contre la réévaluation de leur monnaie, la politique travailliste creuse l'écart entre les prix européens et les prix agricoles anglais qui sont alors, malgré les pressions des dirigeants agricoles, inférieurs de 40% aux prix allemands.

En 1975 et 1976, deux sécheresses exceptionnelles contribuent aussi à ruiner les espoirs des agriculteurs, en diminuant la production et le revenu réel. Le gouvernement se limite à attendre le retour de « conditions climatiques normales » et à réaffirmer en 1977 qu'il « considère comme toujours valables la politique d'expansion et les priorités retenues » dans le Livre blanc de 1975. Un climat favorable permet en 1977 une nette reprise de la production, mais non des revenus réels qui restent inférieurs à leur niveau de 1973. Le second Livre blanc que le gouvernement publie en 1979 (*Farming and the Nation*) n'apaise pas la frustration croissante des agriculteurs : ce document ne comporte aucun engagement précis, sur la dévaluation de la livre « verte » en particulier. Le porte-parole de l'opposition conservatrice, John Peyton, s'oppose à ce document et indique qu'une majorité conservatrice s'attacherait à supprimer totalement les MCM.

Effectivement en 1979, peu après le retour au gouvernement du Parti conservateur, l'appréciation du sterling, la nouvelle hausse du pétrole, le relèvement des taux d'intérêt anglais facilitent l'élimination des MCM : 4 dévaluations de la livre « verte » (trois de 5% et une d'un peu plus de 1%) ramènent les MCM de 30% en moyenne en 1978 à 3,5% en décembre 1979. Mais cette hausse des prix de la plupart des produits n'arrête pas la baisse du revenu agricole, à cause des conditions climatiques et de la croissance du coût des inputs.

D — L'attitude anglaise à Bruxelles

Cette analyse des attitudes gouvernementales à l'égard de l'agriculture aide à comprendre le rôle des négociateurs anglais dans la CEE. Pour eux, trois problèmes ont la priorité : les prix, le coût budgétaire et l'effet de la PAC sur les producteurs.

Pour les prix communs, le Royaume-Uni cherche en permanence à ralentir leur hausse. Des prix élevés accroissent le transfert de revenu réel que subit le Royaume-Uni en tant qu'importateur agricole net, par le biais des échanges

intra-CEE ou par le système des « ressources propres ». Le coût implicite de la PAC pour l'Angleterre s'alourdit avec la différence entre les prix mondiaux et européens. Si cette approche heurte les intérêts des pays exportateurs et ceux des agriculteurs de la CEE, elle a le soutien des consommateurs, souvent représentés à Bruxelles par Mme Shirley Williams, Secrétaire d'État au Département des prix et de la protection du consommateur.

Au cours de la décennie, l'inflation galopante et le poids des prix alimentaires dans la politique des revenus renforcent la tendance du gouvernement à faire pression sur les prix européens et celle de l'opinion à voir dans la PAC la seule source de la hausse des prix, alors que l'inflation générale, le mouvement des prix mondiaux et la baisse de la livre y contribuent aussi. Mais le soutien des prix et le financement des excédents qu'organise la PAC, en même temps qu'ils renforcent ces deux tendances, font de la baisse des prix européens (en termes réels au moins) un impératif économique et politique.

Le coût budgétaire, parce qu'il est évident, est un point toujours présent dans les débats sur la PAC. La situation du Royaume-Uni semble structurellement mauvaise sur ce plan. La nature des ressources communautaires (prélèvements sur les importations agricoles, droits de douane, part plafonnée à 1% de la TVA) et celle des dépenses (plus de 70% vont à l'agriculture) ne le favorisent pas. Sa situation d'importateur agricole net et sa faible propension à épargner (qui accroît la part de la TVA dans le PNB) contribuent à grossir démesurément sa contribution au budget européen. Mais le volume réduit de sa production agricole limite sa part dans les dépenses européennes. Si la « renégociation » de 1975 échoue, en 1980 un conflit violent aboutit à des corrections majeures du mode de financement de la CEE.

Bien que n'étant pas prioritaire, la question du bien-être des agriculteurs est un point important pour les négociateurs anglais. Assurer l'expansion du potentiel de production anglais permettrait de réduire le coût de la PAC, notamment pour les produits déjà excédentaires tels que le blé, l'orge et le lait. Les risques sont grands car la majorité des producteurs européens sont de petits exploitants qui, d'un point de vue social, ont le droit d'être protégés. Toute tentative de régler leurs problèmes par une politique discriminatoire à l'égard des grands producteurs « commerciaux » nuirait à l'Angleterre en limitant ses possibilités d'accroître sa part de marché. Aussi le pays se trouve-t-il dans la position paradoxale de critiquer à la fois les excédents et la plupart des mesures prises par la CEE pour les limiter.

V — LES AUTRES PROBLÈMES DE POLITIQUE AGRICOLE

Nous nous bornerons ici à rendre compte des trois principaux problèmes qui, à côté de la PAC, ont marqué l'évolution de la politique agricole depuis 1970.

A — La terre

Au 20^e siècle, la position juridique des propriétaires fonciers a continué à se dégrader. L'*Agricultural Holding Act* de 1948 assure au locataire en place un bail qui peut couvrir virtuellement la totalité de sa vie active. Justifiée parfois par le

souci d'éviter l'épuisement des terres, cette politique a creusé l'écart entre le prix des terres libres et celui des terres louées. Incitant en outre les propriétaires à exploiter directement ou à vendre les terres devenues vacantes, elle a réduit le nombre de fermes à louer et accru le capital nécessaire pour entrer dans l'agriculture.

Pendant les années 70, la loi étend la garantie de location aux successeurs du locataire (fils ou fille travaillant sur l'exploitation), dès 1968 en Écosse, en 1976 en Angleterre et au Pays de Galles. Si la logique sociale de cette législation est évidente - préserver les intérêts des aides familiaux engagés depuis longtemps dans l'exploitation - ses implications économiques le sont moins. Cette législation peut décourager l'innovation: un propriétaire engagé avec un locataire inefficace n'est pas encouragé à accroître l'investissement alors qu'il le serait par l'augmentation de la rente que pourrait lui valoir un changement en faveur d'un locataire plus efficace. Cette législation en outre peut conduire à une détérioration qualitative de la main-d'oeuvre agricole, en favorisant des exploitants propriétaires disposant de capitaux et de compétences inférieurs à ceux des exploitants locataires. La diminution du nombre de fermes à louer tend de plus à détruire la mobilité interne de l'agriculture car elle s'oppose à l'entrée de nouveaux petits exploitants et à l'agrandissement progressif de leur exploitation.

Deux nouveaux groupes de propriétaires fonciers - les institutions financières et les étrangers - soulèvent depuis 1970 de vives controverses. La terre conservant traditionnellement sa valeur malgré l'inflation, des groupes financiers comme les compagnies d'assurance développent leurs achats, ces investissements à long terme garantissant bien les assurances vie et vieillesse. Les débats que cette évolution suscite portent sur trois questions. Ces institutions vont-elles faire monter excessivement le prix des terres? Seront-elles des propriétaires responsables? Vont-elles mettre en cause le caractère « familial » de l'agriculture anglaise?

L'entrée dans la CEE et la dévaluation du sterling ont stimulé les achats de terres par des étrangers: comparé aux normes européennes, le prix de la terre est bas en Angleterre. En outre de riches industriels étrangers sont prêts, pour leurs loisirs sportifs, à acheter cher des terrains. Cette nouvelle forme de propriété, qui affecte généralement des terres de mauvaise qualité, porte parfois sur de grandes surfaces et inquiète les populations locales.

Pour répondre à ces évolutions, le ministre travailliste de l'Agriculture crée en 1977 une commission d'enquête (*Committee of Inquiry into the Acquisition and Occupancy of Agricultural Land*) présidée par Lord Northfield. Le rapport, rendu au ministre conservateur en 1979 (Cmnd 7599), souligne la faible proportion de terres achetées par ces nouveaux propriétaires mais s'inquiète de la baisse des exploitations en faire-valoir indirect. Les quelques modifications proposées ne marquent toutefois aucun changement de politique, et ne reviennent pas en particulier sur les garanties données aux successeurs.

B — La fiscalité

L'introduction de la TVA (Taxe sur la valeur ajoutée) et de l'impôt sur les transferts en capital affecte l'agriculture pendant la décennie. La TVA remplace la taxe sur les ventes (*Purchase Tax*) qui, avec des taux différenciés par produits, était prélevée au stade du commerce de gros. Payée en principe par les consommateurs, la TVA ne concerne que les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 13.500 £. Pour la plupart des produits agricoles destinés à l'alimentation, son taux est nul. Ce système permet certes aux agriculteurs de se faire rembourser la TVA payée sur les inputs achetés mais, contrairement à celui qu'il remplace, il les insère dans la fiscalité par les multiples formalités administratives et donc l'accroissement des coûts qu'il leur impose.

Le remplacement en 1975 de l'*Estate Duty* par l'impôt sur les transferts en capital, marque un changement plus substantiel. Perçu sur les successions, l'*Estate Duty* épargnait les donations entre vifs si celles-ci avaient lieu sept ans au moins avant le décès du donateur. Les taux sur les propriétés agricoles étaient inférieurs aux taux frappant les autres propriétés : de 0% sur les petites propriétés à un maximum de 41,25% sur les propriétés de plus de 2 millions de £ (contre un maximum de 75% pour les propriétés non-agricoles). Payable entre époux, l'*Estate Duty* pouvait cependant représenter une charge très lourde en cas de décès rapproché du propriétaire et de sa femme. Ce système d'imposition foncière encourageait donc, pour limiter la taxation, l'achat de propriétés agricoles et leur transfert aux enfants pendant la vie active.

La nouvelle taxe sur les transferts en capital s'applique - sous réserve de quelques exceptions (transferts entre époux, dégrèvements plafonnés) - à tous les transferts, avant et après décès. Les « exploitants à plein temps » bénéficient d'un régime privilégié dont les propriétaires non-exploitants sont exclus : réduction de moitié de la taxe pour les terres agricoles d'une taille inférieure à 405 ha (1.000 acres) ou d'une valeur inférieure à 25.000 £ ; taux réduits pour les donations entre vifs.

Il est trop tôt pour évaluer les effets de cette nouvelle fiscalité foncière. Certains agriculteurs pourront limiter leurs impôts en exploitant au mieux les possibilités d'exemption. Pour bénéficier de ces dernières, certains propriétaires pourront choisir de devenir « exploitants » ; d'autres seront incités à vendre leurs terres, ne trouvant plus d'avantage fiscal à les posséder. En conjoncture d'inflation, la charge fiscale peut même, si les seuils ne sont pas relevés, s'accroître aussi vite que les prix.

Pour tous les exploitants, cette nouvelle taxation du capital est plus contraignante. Pour transmettre à leurs successeurs un potentiel productif intact, ceux qui ont des réserves pourront contracter une assurance-vie, les autres pourront s'efforcer d'exploiter au maximum les exemptions prévues. Selon la Commission présidée par Lord Northfield, « étant données les possibilités de réduction et de dégrèvement, seuls les grands propriétaires occupants pourraient être obligés de vendre des terres » pour acquitter l'impôt sur les transferts en capital.

C — Commercialisation

Par rapport au continent, les coopératives agricoles sont faibles au Royaume-Uni. Les causes de cette situation sont multiples et font l'objet de controverses. Pourtant, les milieux gouvernementaux comme les milieux professionnels soulignent souvent le besoin « d'améliorer la commercialisation ». Plusieurs initiatives ont été menées à bien pendant les années 60: création de bureaux coopératifs spécialisés pour les céréales (*Home Grown Cereals Authority*), les oeufs (*Eggs Authority*), les produits animaux (*Meat and Livestock Commission*), et d'un conseil coopératif central (*Central Council for Agricultural and Horticultural Co-operation*). Aucune initiative de ce genre n'est prise depuis 1970, bien que le besoin d'améliorer la commercialisation se fasse plus urgent.

L'entrée dans la CEE est le premier élément qui attire l'attention sur la commercialisation. Certaines institutions, et surtout les Marketing Boards, sont menacées, leur intervention pouvant être considérée comme contraire aux règles de libre-concurrence posées par le traité. Le renforcement des liens entre l'agriculture et les industries et les commerces d'amont et d'aval, parce qu'elle semble menacer l'indépendance des agriculteurs individuels, est le second élément qui conduit à revoir la commercialisation.

En 1971, le comité présidé par Sir James Baker est chargé d'enquêter sur ce second point, et surtout sur l'agriculture « contractuelle ». Le rapport³ publié en 1972 estime qu'il est possible de développer l'agriculture sous contrats, que les « groupements horizontaux de producteurs » doivent être encouragés et que la création d'un nouvel appareil de coordination de la production et de la commercialisation des produits agricoles répond à un besoin « urgent ». Le Livre vert du gouvernement (*Green Paper on Agricultural and Horticultural Marketing - Cmnd 5121*) reprend globalement ce point de vue, mais, au lieu de créer une nouvelle structure de coordination, il renforce les ressources du Conseil coopératif central (*Central Council for Agricultural and Horticultural Co-operation*).

Le Comité Baker justifiait la création de nouvelles structures par la logique de la commercialisation des produits agricoles qui ne coïncide pas avec l'orientation « coopérative » mais demande des structures à objectifs plus larges « sur le modèle européen, c'est-à-dire des structures composées principalement mais pas seulement d'agriculteurs, intégrés par contrats pour la production et la commercialisation, mais libres de choisir les règles de leur association »⁴. Le Comité Baker entendait aussi défendre les agriculteurs anglais contre leurs concurrents mieux organisés de la CEE: s'il pensait que la taille relativement grande des exploitations britanniques était un atout, il soulignait aussi que les règles de commercialisation étaient trop faibles sinon inexistantes pour certains produits. La suppression des offices de commercialisation (*Marketing Boards*) dans ces conditions risquerait d'affaiblir les agriculteurs anglais dans les zones où précisément ils étaient les mieux organisés.

3. Cmnd 5099 Contract Farming.

4. *Op. cit.*, par. 1973.

Si le gouvernement soutient par des aides financières les coopératives, les maintien des offices, et d'abord celui du lait (*Milk Marketing Board*) est son objectif prioritaire dans les négociations européennes. Un accord vient à bout de l'hostilité de ses partenaires en 1978: le *Milk Marketing Board* continuera d'assurer, sous le contrôle d'un bureau des producteurs, l'approvisionnement du marché anglais du lait frais, étant entendu que les distorsions de concurrence possibles seront limitées.

Les contrôles sanitaires auxquels doit satisfaire le lait frais en Angleterre ont partiellement vidé de sa substance cet accord. On a pu en effet depuis 1970 éviter les importations de lait frais: le MMB a poursuivi, avec l'accord du gouvernement, la politique de prix différentiels favorable au lait produit en Angleterre. Mais dans l'avenir, l'augmentation des importations de lait frais européen et l'accroissement de la part de lait anglais livrée aux laiteries reposera le problème du *Milk Marketing Board*.

CONCLUSION

Il découle de cet examen que malgré le changement du contexte dans lequel est définie la politique agricole, ses objectifs sont maintenus: sécurité alimentaire, approvisionnement à bon marché, prospérité des producteurs. La nécessité d'améliorer la commercialisation est largement admise, le régime fiscal particulier accordé aux agriculteurs est accepté, le souci de faciliter l'installation des jeunes demeure.

Mais les circonstances changent. La hausse des prix agricoles se répercute sur celle des prix alimentaires, tandis que dans la CEE la croissance des transferts budgétaires et des paiements aux producteurs renforce le risque de crise financière. La réforme de la PAC et la baisse des prix agricoles dans ces conditions ne répond pas seulement aux intérêts du Royaume-Uni mais à ceux de la CEE toute entière qui doit remettre sa politique agricole dans un environnement économique plus rationnel. Cette évolution implique des changements inconfortables pour le Royaume-Uni comme pour ses partenaires. Ces troubles possibles et l'urgence des problèmes expliquent qu'en 1979 le nouveau gouvernement se soit préoccupé d'améliorer la commercialisation. C'est donc dans un cadre plutôt moins prometteur que l'héritage des années 70 devra se développer pendant les années 80. [*Traduit de l'anglais*].