

LA LETTRE DU C.E.P.I.I.

CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES

N° 60

ISSN 0243-1947

Décembre 1986

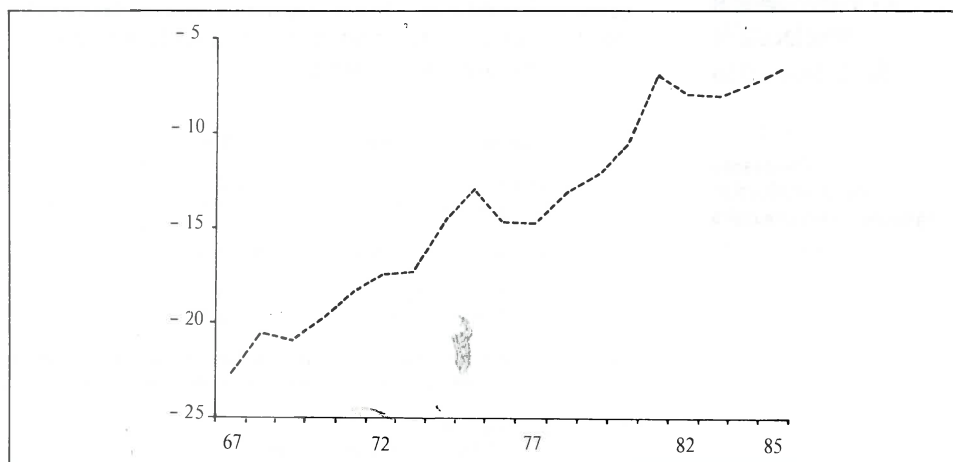
Politique agricole commune : la rançon du succès

Après un quart de siècle de fonctionnement, la Politique agricole commune (PAC) est en crise. La croissance exponentielle des dépenses est devenue insupportable dans le contexte économique actuel. Cette politique ne peut cependant pas être considérée comme un échec, elle est au contraire victime de son propre succès. C'est en analysant l'évolution structurelle de l'agriculture européenne que l'on peut déceler les conditions du changement de cap qui apparaît désormais inéluctable ⁽¹⁾.

1
L'objectif
d'auto-
approvisionnement
a été atteint...

Instaurée à une époque où l'Europe occidentale était largement déficitaire dans ce secteur, la Politique agricole commune ne cherchait pas seulement à élever les revenus des agriculteurs européens ; elle visait également à favoriser l'auto-alimentation de la Communauté tout en suscitant une meilleure spécialisation intra-européenne. Tous ces objectifs devaient être atteints simultanément grâce à l'établissement d'un grand marché intérieur des produits agricoles, caractérisé par des prix communautaires stables et uniques pour chacun des produits, et abrité des fluctuations du marché mondial. Les échanges avec les pays tiers étaient par conséquent soumis à un mécanisme ingénieux de prélèvements ou de restitutions, variant en fonction des écarts respectifs entre les cours européens et les cours mondiaux.

GRAPHIQUE A :
Solde relatif de la CEE
en produits
agro-alimentaires ^(*)



Source : CEPII, banque de données CHELEM.

* Exportations moins importations de la zone, rapportées au commerce mondial correspondant, et exprimées en pourcentage. Les flux concernent les produits de l'agriculture (branche J) et de l'industrie alimentaire (branche K). La zone CEE comprend ici les six membres initiaux, le Royaume-Uni et l'Irlande, à l'exclusion des autres pays (Danemark, Grèce, Espagne et Portugal).

Lorsque l'on examine les échanges de la Communauté en produits agro-alimentaires (graphique A), il apparaît que la Politique agricole commune a bien rempli son objectif d'auto-alimentation. Alors que le déficit global de la CEE pour ces produits, rapporté au commerce mondial correspondant, dépassait encore 20 % à la fin des années soixante, il n'était plus que de 7 % ces dernières années. Encore doit-on remarquer qu'un tel chiffre concerne l'ensemble des produits agricoles et alimentaires, y compris ceux d'origine tropicale qui ne sont pas récoltés ou fabriqués en Europe.

(1) Cette Lettre a été rédigée en partant de différents travaux, et en particulier du mémoire de Laurent Combaz : « La place de la France dans les échanges intra-communautaires de produits agricoles » (Université de Paris I, DEA d'économie internationale, novembre 1986).

TABEAU 1
Taux
d'auto-provisionnement
de la CEE
(en %)

Productions végétales (a)	Blé	Maïs	Céréales (*)	Sucre	Fruits (**)	Légumes
56-60	90	nd	85	104	94	104
72-75	104	55	91	90	82	95
81-84	124	78	109	141	84	99
Productions animales (b)	Bovins (***)	Porcs	Volailles	Moutons	Œufs	Beurre
1958	92	100	93	nd	nd	103
1973	96	100	102	66	100	100
1983	106	102	110	75	103	130

Source : Calcul L. Combaz à partir de données de la Commission des communautés européennes. Ces données concernent la CEE à 6 avant 1972, puis la CEE à 10 à partir de cette date.

(a) Moyenne des campagnes pour chacune des périodes (exemple : campagnes 81/82, 82/83 et 83/84 pour la dernière période).

(b) Moyenne quinquennale autour de 1958 (ou 1960 dans le cas du beurre), moyennes triennales autour de 1973 et 1983.

nd : Non disponible.

* : Total des céréales, riz exclu.

** : Total des fruits frais, à l'exclusion des agrumes.

*** : Gros bovins et veaux.

L'amélioration du solde communautaire résulte d'une hausse générale des taux d'auto-provisionnement. Pour chacun des produits figurant dans le tableau 1, ces taux indiquent la part de la consommation qui est couverte par la production intérieure. Bien que l'élargissement de la Communauté se soit traduit en 1973 par l'entrée du Royaume-Uni — pays fortement importateur de produits agricoles — on peut remarquer que la barre des 100 % a souvent été franchie au niveau de l'ensemble de la CEE. Actuellement, seuls demeurent nettement déficitaires les échanges de maïs, de fruits et de moutons ; en sens inverse, le taux d'auto-provisionnement de la CEE est particulièrement élevé pour le blé, le sucre et beurre.

2
... grâce
à l'accroissement
spectaculaire
de la production

Il est difficile de mesurer la croissance de la production agricole de la CEE depuis son origine, puisque la Communauté s'est graduellement élargie (d'abord six membres, puis neuf, puis dix, et enfin douze membres aujourd'hui). Pour les principaux produits, le tableau 2 retrace ainsi des évolutions qui concernent la CEE à 6 sur la première période, puis la CEE à 10 sur la seconde.

TABEAU 2
Croissance
de la production
agricole communautaire
(taux annuels)

Productions végétales	Blé	Maïs	Céréales (*)	Sucre
56-60 à 72-75 (a)	2,6 %	6,7 %	3,0 %	3,4 %
72-75 à 81-84 (b)	4,0 %	3,0 %	2,3 %	3,3 %
Productions animales	Bovins (**)	Porcs	Volailles	Lait
1958 à 1973 (a)	2,3 %	3,3 %	8,4 %	1,5 %
1973 à 1983 (b)	2,0 %	2,2 %	3,4 %	0,8 %

Source : Calcul L. Combaz à partir de données de la Commission des communautés européennes et de l'Assemblée permanente des chambres d'Agriculture.

(a) CEE à 6.

(b) CEE à 10.

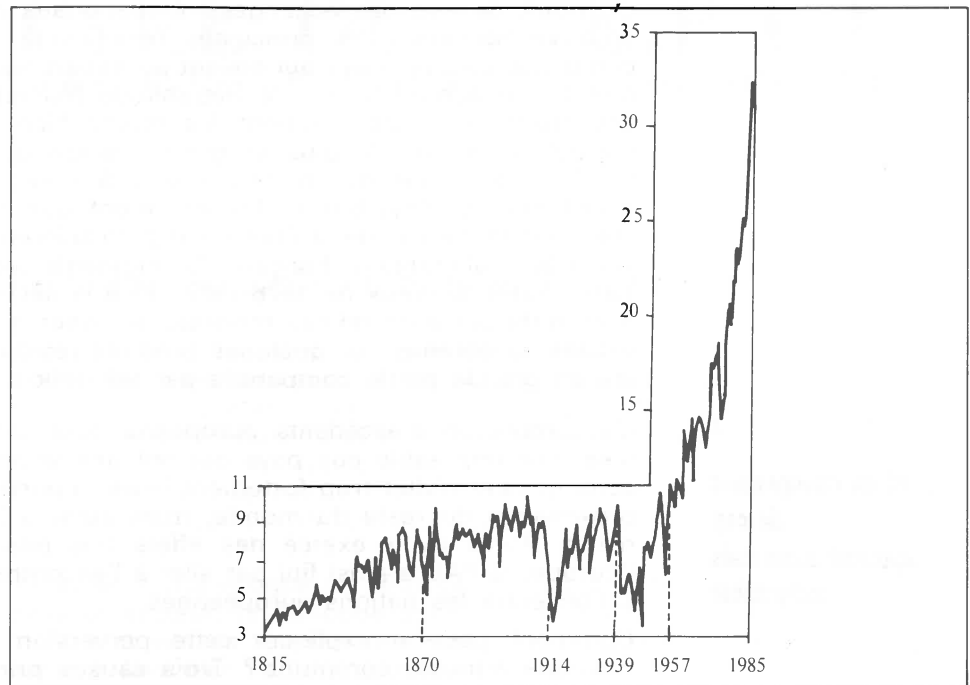
* : Total des céréales, riz exclu.

*** : Gros bovins et veaux.

Sur les deux périodes, les rythmes de croissance sont particulièrement élevés pour la plupart de ces produits. En vingt-cinq ans, et sans tenir compte de l'effet propre à l'élargissement, les taux observés correspondent à une multiplication de la production de blé par 2,1, de celle de maïs par 3,6. Les chiffres sont également éloquentes pour les productions animales, la production de bovins ayant été multipliée par 1,7, celle de porcs par 2, celle de volailles par 4,7 sur le même quart de siècle.

Historiquement, de tels rythmes de croissance sont exceptionnels dans le secteur agricole. Cette observation est illustrée par le graphique B, qui retrace la production française de blé depuis le début du XIX^e siècle. Après une croissance modérée entre 1815 et 1870, la production avait quasiment stagné de 1870 à la fin des années cinquante ; or, sur les vingt-cinq dernières années, elle a cru en moyenne de 4 % par an. La population active employée dans l'agriculture ayant continué à diminuer, cet exemple manifeste l'importance des gains de productivité, à la fois par tête et par hectare, et donc l'ampleur des efforts de modernisation qui ont été accomplis par le monde agricole.

GRAPHIQUE B :
**Production française
 de blé 1815-1985**
 (en millions de tonnes)



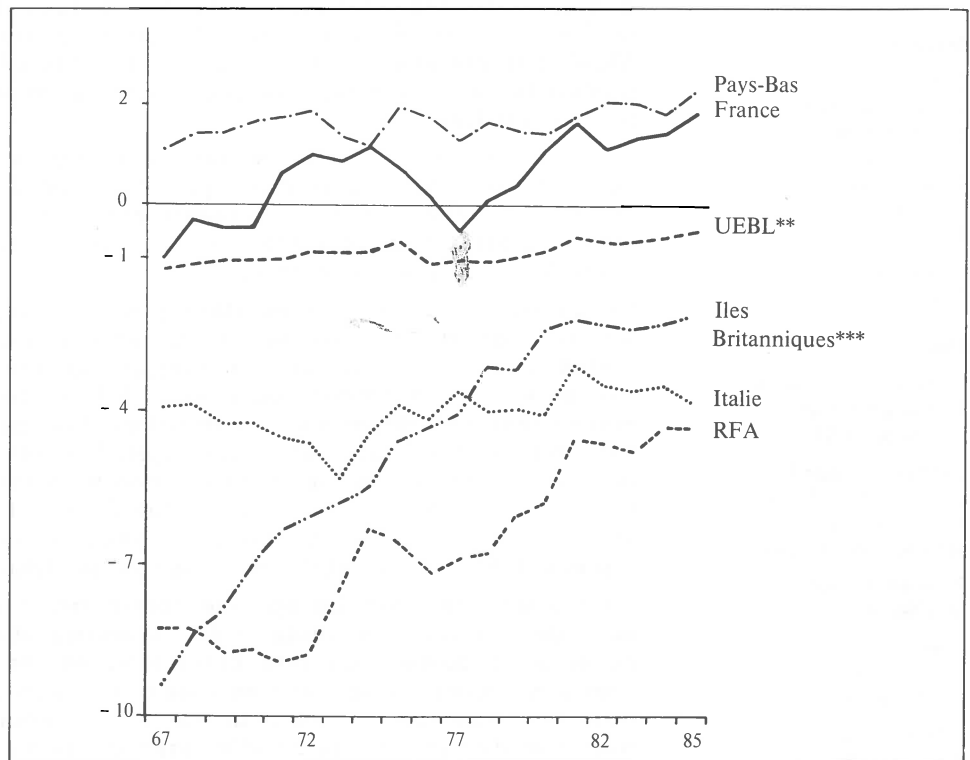
Source : Calcul L. Combaz à partir de données de l'INSEE et de CRONOS.

3

**Mais les pays
 déficitaires sont
 les grands gagnants...**

Au moment de la mise en œuvre du traité de Rome, on pensait généralement que la France et la République fédérale d'Allemagne allaient se partager les principaux bénéfices de la CEE : suivant leurs avantages comparatifs initiaux, la première devait être la mieux placée dans le domaine agricole, et la seconde dans le domaine industriel. Si la deuxième partie de cette prévision s'est bien réalisée, il en a été tout autrement en ce qui concerne le Marché commun agricole. Lorsque l'on examine les échanges de produits agro-alimentaires des différents pays européens (graphique C), on constate un phénomène paradoxal.

GRAPHIQUE C :
**Soldes relatifs
 des pays européens
 en produits
 agro-alimentaires (*)**



Source : CEPII, banque de données CHELEM.

* : Exportations moins importations de chaque pays, rapportées au commerce mondial correspondant, et exprimées en pourcentage. Les flux concernent les produits de l'agriculture (branche J) et de l'industrie alimentaire (branche K).

** : Belgique et Luxembourg.

*** : Royaume-Uni et Irlande.

Du point de vue des échanges internationaux comme des taux d'auto-provisionnement, les principaux bénéficiaires de la Politique agricole commune sont les pays qui étaient au départ les plus déficitaires, c'est-à-dire le Royaume-Uni et... la République fédérale d'Allemagne. Ce sont ces économies, apparemment les moins bien pourvues en ressources naturelles, qui ont le plus progressé, tandis que les déficits relatifs de l'Italie et de la Belgique n'ont que peu diminué. Simultanément, les pays excédentaires (Pays-Bas et France) n'ont que faiblement amélioré leur solde relatif. Le cas de la France est particulièrement instructif, puisque le solde agro-alimentaire français n'a augmenté sensiblement que jusqu'en 1974. Après les creux de 1976-1977, dû à la sécheresse, ce solde a tendu à se stabiliser à un niveau modeste, inférieur au chiffre néerlandais : les excédents obtenus sur quelques produits (céréales, sucre, boissons) ont été en grande partie compensés par les déficits d'autres postes.

4
**... et un changement
 de cap
 apparaît désormais
 inéluctable**

L'accumulation d'excédents européens pour certains produits agricoles n'est pas imputable aux pays qui ont une vocation exportatrice, mais à ceux qui ont réduit trop fortement leurs importations, non seulement en provenance du reste du monde, mais aussi à l'intérieur de la Communauté. Après avoir exercé des effets très positifs pour l'ensemble de l'Europe, la PAC a ainsi fini par aller à l'encontre d'une véritable spécialisation entre les nations européennes.

Comment peut-on expliquer cette perversion des mécanismes de la Politique agricole commune ? Trois causes principales peuvent ici être décelées.

a) Le dispositif communautaire comporte des failles. La plus connue concerne les protéines destinées à l'alimentation animale (comme le soja) et les « produits de substitution des céréales » (manioc, « corn gluten feed », pulpes d'agrumes, etc.) qui rentrent dans la Communauté sans aucun droit de douane ni prélèvement à l'importation. A partir de 1975, un système d'élevage s'est développé en utilisant ces matières premières importées à bas prix, au détriment des produits européens et en particulier des céréales dont la consommation stagne dans la CEE depuis cette date.

b) L'unité du Marché commun agricole a été rompue lorsque l'on a accepté de mettre en place des « Montants Compensatoires Monétaires », à la suite des réajustements successifs de taux de change à l'intérieur de la Communauté. Pendant toutes les périodes où ils ont été institués, les MCM ont entravé les mécanismes de spécialisation intra-européenne, puisqu'ils ont encouragé la production allemande tout en freinant la production française.

c) Si la fixation de prix rémunérateurs sur le marché européen était conforme à la logique économique et sociale de la PAC, l'écart vis-à-vis des prix mondiaux a été et demeure encore trop grand. C'est ainsi qu'en 1980, l'écart atteignait 63 % pour le blé et 90 % pour le maïs, allant jusqu'à 311 % pour le beurre...

Ce qui est en cause, ce n'est donc pas le principe même de la Politique agricole commune, mais ses modalités d'application au cours des dernières années. Des mesures drastiques devront être prises tôt ou tard, car les excédents stockés ou vendus à bas prix sur le marché mondial engendrent des dépenses irrationnelles d'un point de vue économique sans répondre efficacement à un objectif social. En outre, ces excédents rendent la position européenne de moins en moins défendable dans les négociations internationales. Des solutions durables ne peuvent être trouvées ni dans la généralisation des quotas, ni dans la fuite en avant que représentent des exportations massives en dehors de la Communauté⁽²⁾.

Pour sauver la Politique agricole commune, il semble préférable, d'une part, de restaurer son unité et sa cohérence, d'autre part, d'accepter les nécessaires baisses de prix européens en les accompagnant par des mesures sociales. A terme, une telle orientation susciterait une spécialisation plus logique à l'intérieur de la Communauté, dont l'agriculture française devrait tirer parti ; elle serait en même temps profitable tant au développement d'ensemble de l'économie européenne qu'à un meilleur équilibre du marché mondial.

(2) La croissance rapide du commerce mondial de produits agricoles au cours des années soixante-dix est liée à un exceptionnel concours de circonstances. Pour l'avenir, il ne semble pas réaliste de tabler à long terme sur la croissance des besoins des pays africains, car ceux-ci ne pourront sortir du sous-développement que s'ils maîtrisent leur problème agricole (notamment en revalorisant les prix intérieurs de ces produits).

Rédaction :

Centre
 d'études prospectives
 et d'informations
 internationales,
 9, rue Georges-Pitard,
 75015 Paris.
 Tél. (1) 48-42-64-64

Rédacteur en chef :
 Gérard Lafay.

Edition :

La Documentation française.
 Abonnement d'un an
 (8 numéros) : 175 F.

Commande adressée à :
 La Documentation française,
 124, rue Henri-Barbusse
 93308 Aubervilliers Cedex.

Règlement à réception
 de la facture.

Directeur
 de la publication :
 Jean-Michel Charpin.

CPPP n° 1462 AD.
 4^e trimestre 1986.
 589-Décembre 1986.

Imprimerie Bialec, Nancy
 Dépôt légal : 23306

Imprimé en France.