



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La crise de la politique agricole commune affectera-t-elle les exportations françaises de produits agricoles et agro-alimentaires ?

Michel Petit

Citer ce document / Cite this document :

Petit Michel. La crise de la politique agricole commune affectera-t-elle les exportations françaises de produits agricoles et agro-alimentaires ?. In: Économie rurale. N°173, 1986. L'agriculture dans la compétition internationale. 1re partie. pp. 22-28;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1986.3754>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1986_num_173_1_3754

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The strong and weak points of french agriculture on the international market : which competitors and in what political context ? - French agricultural and food exports developed under the shelter of protection provided by the Common Agricultural Policy. This expert judgement does not seem questionable in spite of the uncertainty about the exact role of prices in this development. The pressures presently exerted on the CAP make keeping the status quo, in terms of agricultural protection very difficult and therefore highly unlikely. Are as result French agricultural exports threatened? Given the lack of sufficient research, it is difficult to settle this question. The partial information which are available suggest that for wheat, a portion of French production at least should be competitive.

Résumé

Les exportations agricoles et agro-alimentaires françaises se sont développées à l'abri de la protection fournie par la Politique Agricole Commune. Ce jugement d'expert ne semble pas contestable malgré l'incertitude qui demeure sur le rôle exact des prix dans ce développement. Les pressions qui s'exercent actuellement sur la PAC rendent très difficile et donc peu probable le maintien du statu quo en matière de protection de l'agriculture. Les exportations agricoles et agro-alimentaires françaises risquent-elles alors d'être remises en cause ? Faute de recherches suffisantes, il est difficile de répondre à cette question. Des informations partielles suggèrent qu'en matière de blé, une partie au moins de la production française devrait être compétitive.

LA CRISE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE AFFECTERA-T-ELLE LES EXPORTATIONS FRANÇAISES DES PRODUITS AGRICOLES ET AGRO-ALIMENTAIRES ?

Michel PETIT*

Résumé :

Les exportations agricoles et agro-alimentaires françaises se sont développées à l'abri de la protection fournie par la Politique Agricole Commune. Ce jugement d'expert ne semble pas contestable malgré l'incertitude qui demeure sur le rôle exact des prix dans ce développement. Les pressions qui s'exercent actuellement sur la PAC rendent très difficile et donc peu probable le maintien du statu quo en matière de protection de l'agriculture. Les exportations agricoles et agro-alimentaires françaises risquent-elles alors d'être remises en cause ? Faute de recherches suffisantes, il est difficile de répondre à cette question. Des informations partielles suggèrent qu'en matière de blé, une partie au moins de la production française devrait être compétitive.

Summary :

THE STRONG AND WEAK POINTS OF FRENCH AGRICULTURE ON THE INTERNATIONAL MARKET : WHICH COMPETITORS AND IN WHAT POLITICAL CONTEXT ?

French agricultural and food exports developed under the shelter of protection provided by the Common Agricultural Policy. This expert judgement does not seem questionable in spite of the uncertainty about the exact role of prices in this development. The pressures presently exerted on the CAP make keeping the status quo, in terms of agricultural protection very difficult and therefore highly unlikely. Are as result French agricultural exports threatened ? Given the lack of sufficient research, it is difficult to settle this question. The partial information which are available suggest that for wheat, a portion of French production at least should be competitive.

Lorsqu'un haut responsable politique français a lancé, il y a quelques années, le mot d'ordre selon lequel l'agriculture devait être le « pétrole vert » de la France, c'est avec beaucoup de scepticisme que les économistes ruraux ont accueilli ces propos. Pourtant, aujourd'hui les faits semblent lui donner raison. Le solde de la balance commerciale agro-alimentaire française est largement positif (plus de 29 milliards de francs en 1984) alors qu'il était encore négatif au début des années 70. Mais cette situation est-elle durable ? Dans quelle mesure la croissance des exportations s'est-elle faite à l'abri de la protection fournie par la Politique Agricole Commune ? Et cette protection ne risque-t-elle pas de diminuer sous les pressions auxquelles la PAC est soumise ? Nos principaux concurrents nous reprochent en effet l'emploi massif de subventions à l'exportation que sont les restitutions. Pour eux, la situation est claire. Ces subventions faussent le jeu de la concurrence. Sans elles, nos producteurs, moins efficaces que les leurs, ne seraient pas compétitifs et les marchés que nous avons conquis seraient rapidement repris. A leurs yeux, le fait même que les agriculteurs européens, en particulier les Français, et les autorités politiques refusent de supprimer ces subventions, si contraires à l'esprit d'un commerce plus libre, montre bien qu'elles leur sont nécessaires, et donc que sans elles les agriculteurs européens ne seraient pas compétitifs. Les organisations agricoles françaises, au contraire, affirment la vocation exportatrice de l'agriculture française, soulignent que les concurrents bénéficient aussi du soutien de leur gouvernement, même si ce soutien

prend des formes différentes de celles des restitutions européennes. Elles prônent donc une politique résolument exportatrice (H. Nouyrit, 1979) et reprochent aux instances communautaires, en particulier à la Commission, leur timidité en la matière. Ainsi, beaucoup se plaignent que les recettes de la taxe de coresponsabilité sur le lait se perdent dans l'ensemble des recettes du FEOGA et qu'elles ne soient pas utilisées de façon « active » pour financer des opérations de promotion des ventes, et plus généralement de développement de la demande de produits laitiers à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté Européenne.

Comment voir clair au milieu de ces arguments et contre-arguments ? Dans quelle mesure le développement des exportations agricoles françaises résulte-t-il du soutien de la puissance publique ? Les pressions qui s'exercent sur la PAC, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté, risquent-elles de remettre en cause ce soutien ? L'agriculture française pourrait-elle exporter sans le soutien des aides publiques ? Ou plus précisément, quelles aides, probablement plus discrètes et moins coûteuses pour le Budget, permettraient-elles le développement, ou à défaut le maintien, des exportations agricoles ?

Telles sont les principales questions qui définissent l'objet de cette communication. L'examen de la situation permet, on le verra, d'apporter des éléments de réponse à ces questions. Mais, dans de nombreux cas, il faut bien convenir que, faute de recherches suffisantes dans ce domaine, nous sommes incapables de conclure de façon définitive.

* Professeur à l'ENSSAA, Dijon.

La seule chose que l'on puisse alors espérer est que l'identification de questions pertinentes stimulera les chercheurs et les financiers de la recherche, et qu'ainsi les plus graves lacunes dans nos connaissances pourront être comblées. Nous tenterons tout d'abord de cerner dans quelle mesure les exportations agricoles françaises sont tributaires de la PAC. Puis nous examinerons les pressions, en particulier externes, qui s'exercent sur cette politique. Finalement, nous nous interrogerons sur les perspectives pour les exportations agricoles françaises, au cas où le soutien de la puissance publique diminuerait ou, éventuellement, changerait de forme.

DANS QUELLE MESURE LES EXPORTATIONS AGRICOLES FRANÇAISES SONT-ELLES TRIBUTAIRES DE LA PAC ?

A première vue, il ne fait aucun doute que les restitutions jouent un rôle critique dans la conclusion de contrats d'exportations. Les opérateurs y sont très attentifs, et lorsqu'en 1983 les Etats-Unis ont voulu déloger les Européens du marché égyptien de la farine, c'est en offrant des subventions encore plus élevées que les restitutions européennes.

Examinons d'abord les informations disponibles au niveau de la Communauté dans son ensemble avant de prendre en compte le cas plus particulier de notre pays.

1 — Au niveau de la Communauté

L'examen des variations des taux d'auto-provisionnement de la Communauté par produit (Tableau 1) conforte le point de vue très généralement admis que les mesures d'intervention ont joué un rôle essentiel dans le développement des exportations.

Tableau 1. — Degré d'auto-provisionnement de produits agricoles dans la Communauté Européenne (en %)

PRODUIT	CEE à 9			CEE à 10	
	1970/71	1973/74	1980/81	1980/81	1981/82
Blé	91	104	118	119	127
Orge	98	106	114	113	116
Maïs	56	56	66	66	77
Total céréales	86	92	103	103	109
Sucre	91	91	136	137	-
Légumes frais	94	94	97	100	100
Fruits frais	76	79	79	83	85
Oléagineux	27	29	37	37	-
Huiles et graisses végétales	23	25	31	31	-
Viande de bœuf et de veau	93	91	105	103	103
Porc	103	101	101	101	101
Volaille	102	103	110	110	110

Source : Commission des Communautés Européennes.

Le cas du vin et des eaux-de-vie étant très particulier n'est pas traité ici. Il mériterait une analyse spécifique. Cette réserve étant faite, il apparaît que ce sont les produits bénéficiant d'un régime de protection particulièrement favorable comme le blé, le sucre et le lait, qui ont été l'objet

de la croissance la plus rapide de ce taux d'auto-provisionnement. Pour ces produits, la Communauté est devenue largement exportatrice et a conquis une part importante ou croissante du marché mondial (Tableau 2).

Tableau 2. — Part des exportations de la Communauté Européenne dans les exportations mondiales de certains produits (a)

Produit	1973 1974	1977 1978	1980 1981	1982 1983
Blé	8,3	6,8	15,6	17,1
Farine de blé	60,0	54,0	66,4	61,5
Céréales	7,8	6,4	10,1	10,3
Viande de bœuf et de veau	6,3	2,9	18,2	13,6
Beurre	47,5	43,1	59,3	46,8
Poudre de lait écrémé	29,9	36,8	50,3	56,9
Fromage	26,9	36,6	41,1	44,5
Volaille	26,5	38,0	35,4	39,3
Sucre	4,3	9,5	16,2	18,5

a. échanges intra-communautaires exclus.

Source : Commission des Communautés Européennes.

La part de marché pour la viande de bœuf, qui bénéficie d'un régime d'intervention moins favorable que le lait ou les céréales, a crû également au cours des années récentes. Il est vrai que la valeur des restitutions payées en 1983 pour ce produit (828 millions d'Ecus) était à peine inférieure à la valeur totale des exportations (937 millions d'Ecus) pour la même année. La proportion correspondante pour les céréales (0,35) et les produits laitiers (0,40), sans être aussi grande, n'en est pas moins significative dans les deux cas. D'ailleurs, sur 26,7 milliards d'Ecus d'exportations agricoles en 1983, les 2/3 (soit 17,7 milliards) ont été le fait de produits faisant l'objet d'une réglementation communautaire. Les parts les plus importantes ont été celles des céréales (24,4%), des produits laitiers (18,9%) et du sucre (8,1%). Tout ceci semble donc bien indiquer que les exportations agricoles de la Communauté Européenne sont très tributaires des interventions gouvernementales, et en particulier du versement des restitutions.

Ce jugement porté sur l'ensemble des exportations agricoles européennes vaut-il pour les exportations françaises ?

2 — Le cas de la France

Un élément nouveau doit être pris en compte pour répondre à cette question : la place du commerce intra-communautaire. Il ne fait pas de doute, en effet, qu'un attrait important pour la France de la mise en place du Marché Commun agricole était l'accès, pour son agriculture, à des débouchés rémunérateurs sans soutien financier de la puissance publique. Cet espoir a d'ailleurs été réalisé puisque de 1965 à 1984 les exportations de produits agricoles et agro-alimentaires françaises de l'intérieur de la Communauté Européenne sont passées de 3,7 à 83,3 milliards de francs, soit une croissance, en termes réels, de plus de 11% par an.

D'ailleurs au niveau de la Communauté dans son ensemble, le mouvement d'intégration s'est poursuivi.

Comme le montre le tableau 3, les importations agricoles en provenance des autres pays-membres représentaient 39 % des importations agricoles totales des pays-membres en 1973 et 50,6 % en 1983. Mais la part du commerce intra-communautaire dans les exportations agricoles des pays-membres restait stable (67 % en 1973 contre 65,5 % en 1983). Cette constance reflète le résultat de deux phénomènes, l'intégration économique croissante au sein de la Communauté et l'expansion des exportations extra-communautaires. Pour la France, ce deuxième facteur a été particulièrement fort puisque le marché communautaire, qui absorbait 70,5 % des exportations agricoles françaises en 1972, n'assurait plus que 52,9 % des débouchés en 1981 (Tableau 3).

Si la performance d'ensemble des exportations agricoles françaises paraît très bonne, certains points relatifs à la compétitivité de l'agriculture française par rapport à ses concurrents européens méritent de retenir l'attention. Ainsi, la France continue d'être importatrice nette de viande de porc, le taux d'auto-approvisionnement diminuant même de 87 % à 83 % de 1973 à 1982. La situation est d'ailleurs très semblable dans le secteur ovin. Compte tenu des excédents dans les secteurs proches, en termes de conditions de production, cette carence peut paraître surprenante. Dans quelle mesure résulte-t-elle du jeu particulier des mécanismes communautaires : le rôle des MCM pour la viande porcine, le régime spécifique s'appliquant à certains producteurs pour la viande ovine ? Même si l'opinion agricole dans notre pays est convaincue que telles sont bien les causes de ces phénomènes, il faut bien reconnaître que ces explications sont trop superficielles. Il y a d'ailleurs une certaine ironie à souligner le rôle des prix relatifs pour expliquer les variations de compétitivité à l'intérieur de la Communauté, tout en minimisant leur influence dans les relations avec l'extérieur.

Tableau 3 — Importance relative des échanges intra-communautaires dans les échanges internationaux de produits agricoles et agro-alimentaires des pays-membres (en %)

	1973	1983
Part du commerce intra-communautaire dans les importations agro-alimentaires des pays-membres	39	50,6
Part des débouchés intra-communautaires dans les exportations agro-alimentaires des pays-membres	67	65,5
Part des débouchés intra-communautaires dans les exportations agro-alimentaires de la France	70	52,9

Au total, à part le vin et les eaux-de-vie qui occupent une place particulière, nos principales exportations sont celles de produits faisant l'objet d'une forte intervention communautaire (lait, céréales, sucre). Il semble donc bien que ces exportations soient fortement tributaires des interventions publiques. Toutefois, ce jugement doit être nuancé au moins d'une interrogation. Mettre l'accent sur les subventions revient à privilégier le rôle des prix dans les explica-

tions. Or sommes-nous bien sûrs que la demande et l'offre de produits agricoles sur les marchés internationaux soient très élastiques par rapport au prix ? Examinons ces deux points successivement. A court terme, sur un marché donné, on peut penser en effet que le client donnera la préférence au fournisseur qui lui fera les meilleures conditions de prix, de qualité, de facilités de crédit. En termes théoriques, cela veut dire que l'élasticité par rapport au prix de la demande à laquelle fait face chaque exportateur individuel est forte, même si l'élasticité de la demande globale sur le marché considéré est relativement faible. A ce stade, les restitutions jouent probablement un rôle critique. Mais, en supposant pour les besoins de l'analyse que ces restitutions soient supprimées, que se passerait-il ? Pour répondre, il faut envisager les effets sur l'offre. Sans restitutions, les volumes exportés diminueraient, ou les exportateurs français devraient accepter des prix plus faibles. Dans les deux cas, ceci se traduirait par un prix plus bas perçu par les agriculteurs. Comment réagiraient-ils ?

Si l'on admet le schéma classique d'une offre ayant, à long terme au moins, une certaine élasticité par rapport au prix, on s'attend à une baisse du volume de production contribuant à réduire le volume des excédents. Dans cette interprétation, les restitutions sont directement responsables de la croissance de la production et donc de la croissance encore plus rapide des exportations. Mais, on le sait, ce schéma est beaucoup trop simpliste. Les causes de la croissance de la production agricole sont complexes. Celles-ci relèvent du mouvement général de transformation de l'agriculture, que l'on peut caractériser par une substitution massive de capital au travail, et l'adoption rapide de progrès techniques. Bien entendu, ces phénomènes ne sont probablement pas indépendants des changements de prix agricoles. Mais, dans la perspective dynamique qu'il convient d'adopter pour traiter de ces questions, la liaison entre variations des prix agricoles et modernisation de l'agriculture n'est ni simple ni directe. Certains auteurs voient même dans la tendance à la baisse relative des prix agricoles l'un des mécanismes incitant les agriculteurs à se moderniser. En poussant le raisonnement à l'extrême, on peut donc imaginer que la suppression éventuelle des restitutions n'entraînerait aucune réduction significative du volume de production, les débouchés intérieurs étant limités, il faudrait bien que le supplément soit exporté, le volume des exportations n'en serait pas sensiblement affecté. Dans cette interprétation cependant, le prix reçu par les producteurs serait plus faible, diminué exactement du montant des restitutions dans le cas où l'offre est parfaitement inélastique. Dans le cas plus probable où l'offre a une certaine élasticité par rapport au prix, la suppression des restitutions entraînerait bien une certaine réduction des exportations.

Finalement, l'état des recherches sur l'offre agricole ne permet malheureusement pas d'être très précis. Il est vrai que rendre compte de la dynamique de l'offre est extrêmement complexe. Cependant, même si le schéma classique, faisant des restitutions l'élément déterminant du développement des exportations agricoles, est trop simpliste, il paraît clair que ce développement a été largement facilité par l'existence de la PAC. Or celle-ci est soumise à des

pressions considérables qui risquent de la remettre en cause.

PRESSIONS SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La source principale des pressions s'exerçant sur la PAC est d'origine économique, même si ces pressions s'expriment finalement au plan politique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté.

1 — Le poids du déséquilibre offre-demande sur les marchés mondiaux

La cause première des difficultés provient d'une capacité de production agricole excessive dans les pays exportateurs eu égard aux perspectives de la demande mondiale. A cet égard le boom des années 70 sur les marchés agricoles apparaît beaucoup plus aujourd'hui comme un accident historique que comme le moment d'un retournement profond de la conjoncture. Trois types de pays ont été à l'origine de l'accroissement de la demande sur les marchés mondiaux pendant cette période : les pays socialistes d'Europe, notamment l'URSS, les pays producteurs de pétrole, et les pays nouvellement industrialisés. Les importations des premiers, notamment en matière de céréales, restent très importantes ; celles de l'URSS seule représentaient 17 % des importations mondiales en 1982/1983. Mais sont-elles appelées à une expansion continue ? Les grandes variations inter-annuelles tendent plutôt à suggérer que les accidents climatiques affectant la production soviétique ont joué un rôle important.

Il est beaucoup plus difficile de prévoir la tendance à long terme. Les expériences d'agricultures socialistes aussi diverses que celles de la RDA, de la Hongrie et de la Chine suggèrent qu'il est possible d'accroître significativement la production agricole dans un régime de ce type ; mais nul ne sait vraiment comment va évoluer l'agriculture de l'URSS. Au total cependant, il est peu probable qu'elles augmentent, et si elles le font, les importations de produits agricoles par les pays socialistes ne représenteront pas un débouché à la mesure des capacités de production dans les principaux pays exportateurs (USA, CEE, Canada, Australie, Argentine).

Les importations des pays producteurs de pétrole ont augmenté à un rythme très rapide, illustrant ainsi que la demande de produits agricoles peut être très élastique par rapport au revenu. Mais outre que dans beaucoup de ces pays peu peuplés, la demande agricole est maintenant proche de la saturation, la chute des prix du pétrole crée des difficultés financières suffisantes pour ralentir l'accroissement des importations agricoles des pays plus peuplés, et généralement plus pauvres que les premiers. Là encore donc, la probabilité d'une reprise rapide de l'accroissement des importations de produits agricoles est faible.

Il en est de même pour les pays nouvellement industrialisés, comme le Brésil ou le Mexique, car ils sont le plus souvent confrontés à un endettement extérieur considérable qui pèse très lourdement sur leur balance des paiements.

En définitive, les perspectives d'accroissement de la demande mondiale ne sont pas encourageantes. En toute

rigueur, il convient de reconnaître qu'il s'agit là plus d'un jugement d'expert que d'une certitude. Après tout, l'histoire des 20 ou 30 dernières années devrait nous inciter à la prudence. Aucun des retournements de conjoncture n'avait été prévu par les experts.

Mais pour notre propos, c'est-à-dire l'examen des pressions s'exerçant sur la PAC, ce qui compte ce sont les anticipations des acteurs. Que celles-ci se révèlent à l'expérience ultérieure justes ou plus ou moins erronées importe peu. Les pressions politiques résultent de l'interprétation que les différents acteurs font de la situation actuelle et des perspectives de son évolution à relativement court terme. Ceci est vrai aussi bien pour les pressions extérieures qu'à l'intérieur de la Communauté. Et il n'y a aucun doute que le pessimisme sur les perspectives du marché mondial domine chez les exportateurs.

2 — Les pressions extérieures

La Communauté étant, de loin, le principal importateur de produits agricoles dans le monde, il n'est pas surprenant que les principaux pays exportateurs aient fait pression pour défendre leur libre accès à ce marché. Comme par ailleurs la politique d'intervention sur les marchés, le principal volet de la PAC, organise la protection de l'agriculture européenne, le conflit d'intérêt avec les exportateurs est direct. D'ailleurs, depuis sa création même, la Communauté Européenne a été en conflit ouvert avec les pays concurrents. C'est avec les Etats-Unis que la confrontation a été la plus spectaculaire, la « guerre du poulet » ayant enflammé les esprits dans les années 60 (M. Petit, 1985). Depuis que la Communauté Européenne est devenue exportatrice nette d'un certain nombre de produits importants (blé, produits laitiers, viande bovine), le conflit s'est étendu aux problèmes de la concurrence sur les pays-tiers. Le principal objet des critiques est constitué par les restitutions aux exportations. Comme celles-ci ne sont pas limitées dans leurs montants (elles couvrent la différence entre le prix mondial et le prix européen quelle que soit l'ampleur de celle-ci), elles apparaissent comme l'arme absolue des exportateurs européens, un moyen de concurrence particulièrement déloyal. Au cours des années récentes l'offensive a été relancée par le gouvernement américain à la conférence ministérielle du GATT en novembre 1982. Depuis cette date la pression a été maintenue par différentes actions (vente spectaculaire de farine à l'Egypte en 1983, ciblage des crédits mixés pour soutenir les exportations américaines de blé vers les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient destinataires traditionnels des exportations françaises, mise en place du programme « BICEP » d'aide spéciale à l'exportation, ouverture de plusieurs dossiers contentieux au GATT, etc.).

La pression a été maintenue également dans le cadre de la préparation du nouveau cycle de négociations multilatérales, dont on sait maintenant qu'il commencera à l'automne 1986. Cette préparation s'est faite dans le cadre d'un comité spécial du GATT, le Comité du Commerce des Produits Agricoles, établi à la suite de la réunion ministérielle de 1982. Les travaux au sein de ce Comité ne sont pas officiellement terminés, la négociation des problèmes agricoles pourrait même se poursuivre en son sein. Mais, pour le moment, les choses sérieuses n'ont pas vraiment com-

mencé. On a surtout assisté à des manœuvres diverses, chaque partie voulant infléchir le processus de négociation de telle sorte qu'il démarre de la façon qui paraît la plus favorable à ses propres intérêts ou ses propres positions. Les Américains, généralement soutenus par les autres pays concurrents, veulent obtenir une interdiction générale, sauf exceptions très limitées, des subventions aux exportations. Les Européens proposent une discussion plus générale englobant toutes les aides publiques à l'agriculture. On peut interpréter cette position comme une manœuvre tactique destinée à enliser la discussion agricole sans endosser la responsabilité d'un échec. D'ailleurs le Comité n'a pas choisi entre ces deux optiques. Et a priori rien ne peut forcer la Communauté à accepter de mettre les principes mêmes de la PAC à l'ordre du jour de la discussion. N'est-ce pas la position qu'elle a prise, avec succès, au cours des négociations antérieures (Kennedy round dans les années 60 et Tokyo round dans les années 70). Telle sera peut-être l'attitude de la Commission qui négocie au nom de la CEE au GATT. Mais cette fois-ci, on peut s'attendre à une pression beaucoup plus forte de la part des pays concurrents. Et cette pression trouvera des points d'appui au sein même de la Communauté, car la PAC est soumise également à des pressions internes.

3 — Les pressions internes

Résultat d'un compromis élaboré entre les six premiers membres de la Communauté dans les années 60, la PAC a été pour l'essentiel imposée aux nouveaux membres au titre de « l'acquis communautaire ». Si l'Irlande et le Danemark, où l'agriculture occupe une place importante, l'ont adoptée facilement, il n'en est pas de même pour la Grande-Bretagne. Habitué à s'approvisionner à bon compte sur le marché mondial, les Britanniques voient dans la protection dont bénéficie l'agriculture européenne un facteur de vie chère. De plus, celle-ci est vue comme une source d'inefficacité. John Marsh a probablement bien résumé le consensus parmi ses compatriotes lorsqu'il a écrit :

« Une politique qui en permanence transfère des fonds d'une zone géographique relativement pauvre vers une zone plus riche et qui, ce faisant, stimule la production non désirée dans un pays riche est indéfendable ». (J. Marsh, 1979).

Moins répandu dans les autres pays, le sentiment que l'agriculture européenne est trop protégée se rencontre cependant dans de nombreux milieux européens (1). Son influence a été manifeste, notamment lors des discussions qui devaient aboutir au compromis réformant la PAC en mars 1984. La Commission avait proposé l'instauration d'une taxe à la consommation des huiles végétales et des matières grasses autres que le beurre. Bien que compatible avec les obligations internationales de la Communauté, puisqu'il s'agissait légalement d'une taxe à la consommation et non à l'importation, cette proposition a été vue par les pays exportateurs d'oléagineux (en particulier les Etats-Unis) et par les importateurs européens comme une mesure qui nuirait à leurs intérêts. Il en est résulté des pressions suffisantes pour que quatre ou cinq pays membres s'opposent avec véhémence à cette proposition. Le

gouvernement français, qui était a priori favorable, s'est trouvé si isolé sur cette question qu'il n'a pas jugé politiquement utile d'appuyer fortement la Commission et la question a rapidement disparu du « paquet » en discussion.

Des discussions sur le principe de la protection existent à l'intérieur même des organisations agricoles européennes, comme l'illustrent les différences d'attitude vis-à-vis de la question des produits de substitution des céréales. On sait que les importations de manioc, d'amidon de maïs, de pulpes d'agrumes, ont connu une croissance rapide. Ces produits, qui entrent librement dans la Communauté, sont incorporés dans les aliments pour animaux et concurrencent donc directement les céréales. Les céréaliers demandent que cette brèche dans la protection soit comblée. Ils ont obtenu que le manioc fasse l'objet de « restrictions volontaires » de la part des pays exportateurs (Thaïlande, Indonésie). Mais pour les autres produits, ils se heurtent non seulement à l'opposition des pays exportateurs et des industries utilisatrices, mais aussi à l'hostilité des éleveurs situés près des grands ports (Rotterdam, Hambourg...) qui tirent profit de cette situation.

Plus généralement, on peut se demander si les inquiétudes suscitées en Europe par la montée du protectionnisme aux Etats-Unis dans plusieurs secteurs industriels (automobile, sidérurgie, textile, chaussure, etc.) ne vont pas amener un réexamen d'ensemble de la position européenne au GATT. Pour la Communauté, exporter est une nécessité vitale. Celle-ci a donc intérêt à ce que le système mondial des échanges commerciaux fonctionne. N'est-il pas révélateur à cet égard que le représentant de la Commission à Genève ait joué un rôle critique dans l'élaboration du compromis qui a permis de décider que le prochain cycle de négociation commencerait à l'automne ? La presse s'est largement fait l'écho du différend qui oppose les Etats-Unis et les pays du tiers-monde, en particulier le Brésil et l'Inde, en ce qui concerne les services. Ce différend bloquait le démarrage des négociations, et la Communauté a joué un rôle actif de médiateur. Dans ce contexte général, les intérêts agricoles seront-ils sacrifiés sur l'autel de la libéralisation des échanges ? Quel pouvoir les organisations agricoles auront-elles de bloquer toute concession sur la PAC ? Les responsables penseront-ils qu'il vaut mieux abandonner la guerre des tranchées pour une guerre de mouvements ? Quelles concessions cela impliquerait-il ?

La décision ne sera pas facile car les différents Etats-membres auront vraisemblablement des attitudes différentes. Le gouvernement français voudra probablement ne rien céder, alors que celui du Royaume-Uni et celui des Pays-Bas prôneront peut-être la souplesse. De quelle marge de manœuvre disposera alors la Commission qui négocie au nom de la Communauté ?

Le jeu de ces pressions et de ces contre-pressions pourrait tendre à favoriser le maintien du statu quo. Mais la pression budgétaire, qui ne peut aller qu'en s'accroissant, tendra à le remettre en cause. On connaît les difficultés que soulève le principe de la discipline budgétaire. Pourtant, on voit mal la France avoir le pouvoir de le remettre en cause, même si elle le souhaitait, ce qui n'est

1. Voir notamment les nombreuses prises de positions du groupe Unilever et des organisations patronales de l'industrie italienne contre le protectionnisme agricole.

pas sûr car, avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, notre pays est devenu un contributeur net au budget européen. Plus généralement, il apparaît que les instruments d'intervention sur les marchés que sont les prélèvements et les restitutions, étaient bien adaptés lorsque la Communauté était importatrice nette des produits correspondants. Maintenant qu'elle est devenue exportatrice, leur coût budgétaire augmente rapidement et atteint des niveaux qui s'avèrent politiquement insupportables. C'est d'ailleurs bien cela qui est la cause fondamentale de l'adoption des quotas laitiers. Si cette analyse est correcte, la pression budgétaire apparaît comme la force la plus puissante qui pousse à une révision de la PAC dans le sens d'une diminution de la protection dont bénéficie l'agriculture.

LA FRANCE POURRAIT-ELLE EXPORTER SANS L'AIDE DE LA PAC ?

Si une réduction de la protection est probable, il convient de se demander comment l'agriculture française pourra la supporter. En particulier, dans quelles mesures nos exportations agro-alimentaires sont-elles menacées ? Avant de tenter de répondre directement à cette question, une remarque d'ordre général permet de l'éclairer d'un point de vue rarement exprimé en France, probablement parce que nous ne sommes devenus un pays structurellement gros exportateur de produits agricoles importants que récemment. D'une façon générale, rares sont les secteurs économiques largement exportateurs qui sont fortement protégés.

A cet égard, la situation de l'agriculture européenne est paradoxale, les secteurs fortement protégés sont ceux des produits d'exportation et nous importons beaucoup de produits non protégés. Certes, à première vue, ceci explique cela : si l'entrée du soja n'était pas libre nous en importerions probablement moins. Mais il se trouve que la situation est inverse aux Etats-Unis : les céréales et les oléagineux ne sont pas protégés (même s'ils sont aidés) alors que le sucre ou le lait le sont. La Nouvelle-Zélande protège son industrie mais pas son agriculture. Quant aux champions de la protection agricole que sont le Japon ou la Suisse, ce sont les importateurs nets de produits agricoles. S'il s'agit-là d'une loi empirique de portée générale, l'exception européenne est transitoire. Il faudra alors, pour qu'elle soit durablement exportatrice, que l'agriculture française puisse se passer de protection, sinon de toute aide publique.

Peut-elle le faire ? Une première réponse peut être recherchée dans les résultats de modèles économétriques des échanges internationaux de produits agricoles, simulant l'effet d'une libéralisation des échanges.

Ainsi, certains auteurs (Meyers, Devadoss et Helmar, 1985) ont-ils estimé qu'une libéralisation complète, sauf pour les pays socialistes, des échanges internationaux de blé entraînerait en 1989/90 une réduction de 64% des exportations européennes de blé. De même, pour les céréales secondaires la production diminuerait de 3% tandis que l'utilisation augmenterait de 3%.

Basé sur des hypothèses théoriques assez différentes et intellectuellement plus ambitieuses, le modèle de l'IIASA

donne des résultats allant dans le même sens. Dans un scénario de libéralisation multilatérale des échanges, il indique que les exportations européennes de blé diminueraient de près de 80% en 1990. La Communauté deviendrait importatrice nette des autres produits agricoles sauf les produits laitiers, et les revenus agricoles se détérioreraient de 10% par rapport aux revenus non agricoles (K. Frohberg, 1985).

Mais pour intéressants qu'ils soient, les résultats de tels modèles doivent être interprétés avec beaucoup de prudence. En effet, ils reposent tous nécessairement sur des paramètres qu'il convient de critiquer. Tel est, en particulier, le cas des élasticités de l'offre agricole par rapport au prix. On a déjà dit que la question de l'ajustement de l'offre à une baisse de prix doit être examinée dans une perspective dynamique, prenant en compte les effets sur les structures de production et l'adoption du progrès technique, ce que les modèles d'échanges internationaux ne peuvent pratiquement pas faire.

Beaucoup moins ambitieuse intellectuellement, l'analyse comparée des coûts de production est peut-être plus intéressante pour notre propos. Malheureusement, on ne dispose que de fort peu de travaux de ce type, probablement parce que la démarche est pleine d'embûches.

Dans une recherche récente, Stanton a tenté de comparer les coûts de production des céréales dans différents pays de la Communauté Européenne et aux Etats-Unis. Pour le blé, il semble que les producteurs du Bassin Parisien avaient en 1982 et 1983 des coûts légèrement inférieurs à la moyenne des producteurs américains, le taux de change étant alors de 6,56 F par dollar. Pour le maïs au contraire, l'avantage était très nettement en faveur des Américains. F. Jaquet a présenté au cours de cette session des résultats qui vont dans le même sens.

Les résultats qui viennent d'être présentés pour les céréales, sans permettre des conclusions définitives suggèrent tout de même que, dans les zones les plus productives au moins, la production française de blé pourrait résister à la concurrence étrangère, américaine au moins. Mais compte tenu de la baisse prévisible du prix de marché aux Etats-Unis à la suite de la nouvelle loi agricole cela se ferait au prix d'une baisse sensible des revenus. Faute d'informations analogues pour les autres produits il n'est pas possible de conclure. On sait seulement que la situation varie beaucoup d'un produit à l'autre, et devrait être examinée cas par cas.

Mais, pourra-t-on objecter, pourquoi imposer à l'agriculture française de vivre sans aide alors que toutes les agricultures des pays développés sont aidées ? Outre leur coût budgétaire, les restitutions ont le gros inconvénient de fausser directement la concurrence, et d'être particulièrement visibles. D'autres mesures moins coûteuses et plus discrètes sont-elles envisageables ? La réponse est bien entendu affirmative ; des mesures sont d'ores et déjà en place ou envisagées : aides directes au revenu, financement des infrastructures et de la recherche, aides aux investissements agricoles et agro-alimentaires, subventions aux facteurs de production, aides au financement des exportations sous forme de prêts bonifiés et de garantie de crédit, aides

au stockage, etc. La gamme est en fait très large. Examiner leurs effets possibles sort clairement du cadre de cette communication. D'une façon générale, il est clair cependant que toutes ces mesures contribuent ou contribueraient à renforcer la compétitivité de l'agriculture. C'est d'ailleurs bien ce que soutient la Commission des Communautés Européennes lorsqu'elle suggère au GATT une prise en compte de l'ensemble des aides dont bénéficie l'agriculture. Le débat, on le voit, reste très ouvert et l'issue de la négociation, qui n'a même pas encore commencé véritablement, est très incertaine.

Conclusion

Malgré les incertitudes et les lacunes de nos connaissances, quelques points apparaissent assez clairement établis. Nous les présentons brièvement avant de discuter la principale question qui reste en suspens. Tout d'abord, on peut dire que la croissance très rapide des exportations agricoles et agro-alimentaires françaises a été très liée au développement de la Politique Agricole Commune. Par ailleurs, il est évident que cette Politique Agricole Commune est soumise à des pressions considérables provenant à la fois de l'extérieur et de l'intérieur de la Communauté. Ces pressions sont telles que le maintien du statu quo en matière de protection de l'agriculture est impossible. C'est en ce sens, compte tenu du biais inhérent des processus communautaires en faveur du statu quo, que l'on peut parler de la crise de la PAC.

Compte tenu de ces deux faits, doit-on penser que les exportations agricoles et agro-alimentaires françaises sont menacées ? Dans un avenir prévisible, à court et moyen terme, il est très probable que les prix perçus par les agriculteurs vont continuer de baisser en termes réels et probablement même en termes nominaux. Les revenus des

agriculteurs sont donc appelés à diminuer, car il est peu probable que les progrès de productivité pourront complètement compenser la baisse des prix. Comment les agriculteurs réagiront-ils face à cette baisse de leurs revenus ? Réduiront-ils leur production ? Et de combien ? Si la théorie économique suggère qu'à long terme la production baissera, rien ne permet de dire combien de temps il faudrait pour que cette prédiction se réalise. Entre temps bien des choses peuvent se produire.

BIBLIOGRAPHIE

MARSH J. (1979). — UK attitudes to the CAP. In Tracy M. and Hodac I. (eds). Les perspectives de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne. Bruges, de Tempel, Tempelhof, 1979, p. 374.

NOUYRIT H. (1979). — Perspectives de développement des principales productions agricoles françaises en relation avec le marché mondial. Remarques sur l'aide alimentaire. In Tracy M. and Hodac I. (eds). Les perspectives de l'agriculture dans la Communauté Européenne. Bruges, de Tempel, Tempelhof 1979, pp. 310-332.

PETIT M. (1985). — Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community, Washington, (IFPRI) Research Report, n° 51, chap. 6.

FROBERG K. — A brief description of three scénarios runs obtained with the Basic Linked System of IIASA. 1) The reference run ; 2) Multilateral Trade Liberalization in Agriculture ; 3) A 1-Year 5 Percent Reduction in US Crop Production. Communication présentée à la réunion du Trade Research Consortium, à Vancouver, déc. 1985 (à paraître).

MEYER W.H., DEVADOSS S., HELMAR M. — Baseline projections, Yield Impacts and Trade Liberalization Impacts for Soybeans, Wheat and Feed Grains. A FAPRI Trade Model Analysis, communication à la réunion du Trade Research Consortium, Vancouver, déc. 1985 (à paraître).

STANTON B.F. — Production costs for cereals in the European Community, comparisons with the United States, 1977-1984. Ithaca, Cornell University (à paraître).