



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.

Où nous mènera la « révolution » de la PAC ?

Joseph Klatzmann

Citer ce document / Cite this document :

Klatzmann Joseph. Où nous mènera la « révolution » de la PAC ?. In: Économie rurale. N°204, 1991. pp. 23-29;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1991.4213>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1991_num_204_1_4213

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

La réforme de la PAC, qui est annoncée, peut être qualifiée de révolutionnaire. Elle consiste en effet à réduire fortement les prix garantis, le soutien à l'agriculture prenant la forme d'un système complexe d'aides à l'hectare dégressives. D'autres aides visent à la protection de l'environnement, à assurer la survie d'exploitations à bas revenus et, enfin, à renforcer la politique des structures. L'analyse de ces propositions montre que leur mise en œuvre conduirait à s'éloigner encore plus qu'aujourd'hui de la rationalité économique, du fait d'une extensification accompagnée du maintien d'un nombre élevé d'agriculteurs. La présentation du problème de la localisation optimale des productions agricoles confirme cette impression. Enfin, il ne faut pas oublier que l'objectif actuel de limitation de la production agricole est susceptible d'être remis en cause dans l'avenir. En ce qui concerne une production particulière, la betterave et le sucre, des études récentes de coûts de production confirment ce que l'on pouvait déjà penser de la supériorité de la France dans ce domaine. Une politique de rationalité économique aboutirait à une augmentation de la part de la France dans la production européenne. Il serait dommage qu'une politique agricole nouvelle aboutisse au résultat contraire.

Abstract

The new Common Agricultural Policy, which is announced, has a revolutionary character. It consists of a sharp reduction of supported prices, the present policy being replaced by a complex system of degressive aids, according to the cultivated area. Other aids are aimed to the protection of nature, to the survival of small family farms and to the reinforcement of the structural policy (enlargement of farms). The analysis of these proposals shows that the new policy would lead to a situation even farther from economic rationality than the present one, because of extensification of agriculture, accompanied by the preservation of a high number of farm people presentation of the problem of interregional competition in agriculture leads to the same conclusion. Finally, it should not be forgotten that the present objective of production limitation is likely to be questioned in the future. As for sugarbeet and sugar, recent studies on production costs confirm the superiority of France in this field. A policy of economic rationality would lead to an increase of the part of France in the European output. It would be harmful if a new policy results in the opposite situation

OUÙ NOUS MENERA LA « REVOLUTION » DE LA PAC ?

Joseph KLATZMANN*

Résumé :

La réforme de la PAC, qui est annoncée, peut être qualifiée de révolutionnaire. Elle consiste en effet à réduire fortement les prix garantis, le soutien à l'agriculture prenant la forme d'un système complexe d'aides à l'hectare dégressives. D'autres aides visent à la protection de l'environnement, à assurer la survie d'exploitations à bas revenus et, enfin, à renforcer la politique des structures. L'analyse de ces propositions montre que leur mise en œuvre conduirait à s'éloigner encore plus qu'aujourd'hui de la rationalité économique, du fait d'une extensification accompagnée du maintien d'un nombre élevé d'agriculteurs. La présentation du problème de la localisation optimale des productions agricoles confirme cette impression. Enfin, il ne faut pas oublier que l'objectif actuel de limitation de la production agricole est susceptible d'être remis en cause dans l'avenir. En ce qui concerne une production particulière, la betterave et le sucre, des études récentes de coûts de production confirment ce que l'on pouvait déjà penser de la supériorité de la France dans ce domaine. Une politique de rationalité économique aboutirait à une augmentation de la part de la France dans la production européenne. Il serait dommage qu'une politique agricole nouvelle aboutisse au résultat contraire.

WHAT'S FORWARD THE CAP « REVOLUTION » ?

Summary :

The new Common Agricultural Policy, which is announced, has a revolutionary character. It consists of a sharp reduction of supported prices, the present policy being replaced by a complex system of degressive aids, according to the cultivated area. Other aids are aimed to the protection of nature, to the survival of small family farms and to the reinforcement of the structural policy (enlargement of farms). The analysis of these proposals shows that the new policy would lead to a situation even farther from economic rationality than the present one, because of extensification of agriculture, accompanied by the preservation of a high number of farm people presentation of the problem of interregional competition in agriculture leads to the same conclusion. Finally, it should not be forgotten that the present objective of production limitation is likely to be questioned in the future. As for sugarbeet and sugar, recent studies on production costs confirm the superiority of France in this field. A policy of economic rationality would lead to an increase of the part of France in the European output. It would be harmful if a new policy results in the opposite situation

VERS UNE NOUVELLE PAC

Pourquoi réformer la PAC ?

Le système de soutien des prix appliqué dans la Communauté Européenne coûte de plus en plus cher. Comme on ne peut laisser les dépenses augmenter indéfiniment, on s'efforce depuis quelques années de « maîtriser la production » en fixant des quotas, des quantités maximales garanties, en encourageant le « gel des terres », etc.

Mais voici que des propositions officieuses, issues de la Commission (1), - mais qui n'ont pas de caractère officiel, constituent un renversement, que je n'hésite pas à qualifier de révolutionnaire, de la PAC - bien qu'elles visent également à limiter la production. Quel que soit l'avenir de ces propositions, il faut les analyser et tenter de prévoir leurs conséquences possibles.

* Ancien Président de la SFER.

1. Les propositions officielles de la Commission, présentées en juillet 1991, ne sont pas très différentes, malgré quelques changements, de celles qui sont commentées dans le présent article. Elles ne remettent donc pas en cause les jugements portés.

Les constatations de départ, qui ont conduit aux réformes envisagées, sont les suivantes : le système actuel de soutien des prix profite surtout aux grandes exploitations (20 % d'entre elles fournissent, dit-on, 80 % de la production) ; il faut non seulement limiter la production, mais aussi protéger l'environnement ; enfin, il faut tenir compte du volet agricole des négociations de l'Uruguay Round.

Attention aux idées fausses

Voici une première remarque, avant d'aller plus loin. Il semble évident à beaucoup que le niveau élevé des prix garantis est le grand responsable de l'accroissement de la production agricole. Ce qui est sûr, c'est que plus les prix payés aux agriculteurs sont élevés, plus la PAC coûte cher. Mais l'influence des prix sur le volume de la production me paraît beaucoup moins évidente. Quel que soit le niveau général des prix, chaque agriculteur cherche à maximiser son revenu. Et l'expérience montre que la course au progrès se traduit, quel que soit le niveau des prix, par une augmentation de la production, beaucoup plus souvent que par un maintien du volume de la production, avec réduction des dépenses.

Certes, la théorie des rendements décroissants montre qu'un prix plus élevé du produit, sans variation des prix des facteurs de production, déplace l'optimum vers le haut : il vaut la peine de mettre plus d'engrais, par exemple, pour accroître le rendement. Mais comme l'optimum n'est généralement pas connu et comme, de plus, certains agriculteurs mettent déjà trop d'engrais, l'influence du prix sur le volume de la production est incertaine.

Ne confondons pas, bien entendu, avec le cas où le prix d'un seul produit augmente ou diminue, les autres demeurant inchangés. Le système de production peut être alors bouleversé.

Les réflexions ci-dessus n'épuisent certes pas la discussion sur le problème des prix. On peut soutenir, par exemple, qu'un prix élevé fournit à un agriculteur pauvre les ressources nécessaires pour acheter des moyens de production modernes et contribue ainsi à l'accroissement de la production. Je n'en persiste pas moins à penser que la relation automatique que certains voient entre niveau des prix et volume de la production n'existe pas - et pas plus dans le Tiers Monde que dans les pays d'agriculture avancée.

Les propositions de la Commission

Venons en maintenant aux principales mesures proposées par la Commission.

a) Le soutien des prix remplacé par des aides à l'hectare

Les prix sont fortement réduits. Ainsi, le prix d'intervention du blé et ceux des autres céréales seraient diminués de 40 % environ (2). Dans cette politique nouvelle, la baisse des recettes est compensée, totalement ou partiellement, par une aide à l'hectare. Celle-ci assure une compensation totale à tous ceux qui cultivent moins de 30 hectares de l'ensemble céréales-oléagineux-protéagineux. Pour la fraction qui va de 30 à 80 hectares, l'aide à l'hectare est réduite de 25 % ; au-dessus, elle

est diminuée de 35 %. De plus, pour bénéficier de ces aides, il faut mettre en jachère une partie des terres : rien au-dessous de 30 hectares, 25 % des terres en céréales-oléagineux-protéagineux de 30 à 80 hectares et 35 % pour la fraction au-dessus de 80 hectares. Mais l'exploitant peut, au lieu de la jachère, pratiquer des cultures qui ne bénéficient d'aucun soutien de la PAC. Enfin, la participation à ce système d'aide n'est pas obligatoire : celui qui cultive 200 hectares peut ne rien changer, s'il accepte les prix de soutien réduits.

Les mesures relatives aux oléagineux et aux protéagineux sont de même nature. L'objectif est d'aligner les recettes de ces cultures sur celles des céréales.

b) Les conséquences d'une telle politique

Pour apprécier la signification de cette politique, faisons un calcul simple, dans l'hypothèse où tous les prix des céréales, oléagineux et protéagineux seraient réduits de 40 %.

Premier cas : 30 hectares. Si la recette fournie par le prix antérieur était égale à 100, l'exploitant recevra désormais 60 par le prix et 40 sous forme d'aide à l'hectare.

Deuxième cas : 200 hectares. La surface mise en jachère (en supposant que celle-ci ne soit pas cultivée) atteindra $(80-30) \times 0,25 + (200-80) \times 0,35$, soit $12,5 + 42 = 54,5$ hectares. La surface cultivée sera donc réduite à 145,5 hectares. Si la recette était auparavant égale à 100 par hectare, soit 20.000 au total, elle s'élèvera désormais au chiffre suivant : $30 \times (60 + 40) + 50 \times (60 + 40 \times 0,75) + 65,5 \times (60 + 40 \times 0,65) = 13.133$, soit une diminution de 34 % environ de la recette totale.

La question à laquelle il faudrait pouvoir répondre est la suivante : combien de producteurs seront capables de supporter la baisse de revenu qui résultera de cette diminution de recettes et combien se trouveront en situation difficile ? Je sais dans quelle inquiétude vivent depuis un certain temps de bons agriculteurs du Sud-Ouest, que la culture des céréales n'enrichit manifestement pas. Ils considéreraient sûrement comme une catastrophe l'application des nouvelles mesures envisagées.

Les autres mesures, dites « d'accompagnement »

a) Les aides à la protection de l'environnement

Aux aides à l'hectare de culture s'ajouteront diverses sortes d'aides destinées à la protection de l'environnement : pour ceux qui s'engageront à utiliser moins d'engrais, de pesticides et d'herbicides (aide à l'hectare pendant une période d'adaptation de cinq ans) ; pour ceux qui protégeront et amélioreront l'environnement, en renonçant au drainage, à l'irrigation, au labour des prairies, ou qui pratiqueront une agriculture extensive sur des terres de peu de valeur ; pour ceux qui s'engageront à entretenir des terres abandonnées ; enfin pour ceux qui enlèveront des terres à la culture pour une longue période. L'objectif de cette politique est double : protéger la nature et en même temps réduire la production agricole.

b) Les aides directes aux bas revenus

Les aides directes accordées à des fermes familiales pauvres seront accrues. On peut penser que le maintien de fermes peu productives, facilité par cette politique, contribuera également à limiter la production.

2. Des céréales moins chères auront des débouchés intérieurs plus importants pour l'alimentation animale

c) Le renforcement de la politique des structures

La politique des structures sera renforcée, pour faciliter le départ des agriculteurs âgés. Les effets de ce renforcement sur le volume de la production agricole sont incertains. Si les terres libérées sont reprises par des exploitants de niveau technique élevé, la production peut augmenter. Mais un exploitant qui dispose déjà d'une surface importante reprendra-t-il des terres pour en mettre une partie en jachère ? Par ailleurs, si la mise en œuvre de la nouvelle PAC provoque une baisse des prix des terres et des fermages, la vente et la location présenteront moins d'attrait pour l'agriculteur qui envisage de prendre sa retraite. Ne devra-t-on pas compenser ce phénomène par une augmentation plus forte que prévu des indemnités de départ ?

Essai de jugement sur la nouvelle PAC proposée

a) Un coût total maintenu ou accru ?

La Commission estime que le coût total de cette nouvelle PAC serait du même ordre de grandeur qu'aujourd'hui, mais avec une distribution très différente. Ceux qui contestent cette opinion et prévoient une augmentation des dépenses avancent les arguments suivants :

tout d'abord, même si le coût total de la PAC pour la Communauté Européenne n'est pas augmenté, ce résultat sera obtenu par une certaine « renationalisation » de la politique agricole, une partie des aides prévues passant à la charge des Etats. Par ailleurs, une politique plus « sociale » aura tendance à suivre, plus qu'une politique des prix, l'évolution des revenus non agricoles, ce qui devrait augmenter son coût. Mais on peut aussi bien se féliciter de cette orientation nouvelle.

b) Produire moins avec autant d'agriculteurs ? On s'éloignera encore plus de la rationalité économique

Les résultats attendus de cette politique sont une extensification de l'agriculture et le maintien d'un nombre élevé d'agriculteurs. On espère renverser la tendance actuelle à une intensification exagérée dans certaines régions, accompagnée de la désertification d'autres régions.

Comment juger ces propositions ? On est tenté de dire, au premier abord, que l'on passe d'une politique économique à une politique sociale. Il est vrai que des mesures qui aboutissent à un transfert de l'aide des grandes vers les petites exploitations ont indiscutablement un caractère social. Mais on ne peut pas dire que la politique pratiquée jusqu'à présent était « économique ». Elle a abouti à mon avis, à une localisation peu rationnelle des productions agricoles sur le territoire de la Communauté Européenne. Je reviendrai plus longuement sur ce point.

Ce qui est sûr, c'est que le double objectif d'extensification, donc de limitation de la production, et de maintien d'un nombre élevé d'agriculteurs est contraire à la rationalité économique.

c) Ne risque-t-on pas de voir les objectifs de la PAC détournés ?

Il est bien connu que dans les pays du Tiers Monde où l'on décide de faire une réforme agraire, on assiste à des divisions fictives d'exploitations, pour échapper à la réforme. Des phénomènes du même type sont observés aux Etats-Unis, dans le but de bénéficier au maximum de certaines aides. Un risque analogue existe avec le nou-

velle PAC, en raison des modalités qui défavorisent les grandes exploitations. A-t-on prévu, à Bruxelles, les mesures qui permettront d'empêcher de telles divisions fictives ?

d) Peut-on concilier l'économique et le social ?

Je suis personnellement fort embarrassé pour porter un jugement sur les propositions de la Commission. D'une part, en effet, je passe à juste titre pour « productiviste ». Plus précisément, je suis partisan de ce que j'appelle un « productivisme sous contraintes », ce qui signifie la recherche de la maximisation de la productivité globale des facteurs (ou, plus simplement, celle de la valeur ajoutée par travailleur), mais en respectant certaines contraintes, comme la protection de l'environnement.

D'autre part, je suis non moins partisan d'une politique sociale, qui tend à réduire des inégalités non justifiées. Or concilier les deux objectifs, l'économique et le social, n'est pas chose facile. Peut-il exister une politique sociale qui permette d'atteindre l'optimum économique ? La réponse est positive dans certains cas (par exemple un système de bourses dans l'enseignement supérieur). Je crains qu'elle ne le soit pas dans l'agriculture, dans la mesure où le maintien d'exploitations trop petites aboutit inéluctablement à la sous-utilisation de certains facteurs de production.

e) Les rôles respectifs du décideur politique et de l'économiste

On peut poser le problème autrement. Une mesure sociale est du ressort du pouvoir politique. L'économiste, en tant qu'économiste, n'a pas à porter de jugement sur elle. Mais l'homme politique doit, avant de prendre sa décision, connaître le coût économique de toute mesure susceptible d'éloigner de l'optimum. C'est là que l'économiste retrouve son rôle.

JUGEMENT SUR UN EXEMPLE : LA LOCALISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES

L'importance économique de localisations optimales

Pour présenter la question du calcul du coût économique de certaines mesures politiques, je prendrai un exemple qui me tient à cœur : celui de la localisation optimale des productions agricoles, à laquelle je me suis beaucoup intéressé autrefois. Dans une optique de division du travail à l'échelle de la Communauté Européenne, toute localisation non rationnelle d'une production a un coût économique. Il faut donc se demander si la nouvelle PAC proposée par la Commission rapprochera ou éloignera de la localisation optimale des productions agricoles sur le territoire de la CEE.

Une formulation théorique nécessaire, mais qui ne mène à rien, et une approche plus réaliste.

L'optimum à atteindre peut être défini de nombreuses façons. Je le présente personnellement ainsi : pour un ensemble donné d'objectifs de production, maximiser, à l'échelle européenne, la valeur ajoutée moyenne par travailleur (ce qui revient à peu près à minimiser le nombre total d'actifs agricoles). Il est facile de montrer que, tout dépendant de tout, la solution ne peut être trouvée qu'en mettant en œuvre un modèle qui prenne en compte toutes

les régions et toutes les productions. En d'autres termes, on ne peut décider quelle surface consacrer à une certaine culture dans une certaine région (qui doit être homogène) sans tenir compte des aptitudes de toutes les régions pour toutes les cultures.

Comme cela est pratiquement irréalisable (ce n'est pas par hasard que personne ne parle plus des programmes linéaires interrégionaux qui étaient à la mode il y a deux ou trois décennies), il faut chercher autre chose - moins satisfaisant sur le plan théorique, mais qui permette tout de même de faire avancer la réflexion.

Voici ma proposition : plus le potentiel agricole d'une terre est élevé, plus la valeur ajoutée par hectare de la production doit être forte. Imaginons un agriculteur dont l'exploitation comporte des terres de plaine fertiles et des pentes rocailleuses mal exposées (donc impropres à des cultures fruitières). Il cultivera intensivement ses terres de plaine et fera pacager des moutons sur les pentes. Il ne lui viendrait évidemment pas à l'idée de faire le contraire. Mais ce qui est impensable à l'échelle micro-économique devient réalité à l'échelle de l'Europe : pour diverses raisons, surtout historiques, on cultive plus intensivement qu'il ne serait souhaitable des terres aux aptitudes médiocres (par exemple dans le sud de l'Italie), tandis qu'ailleurs le potentiel de terres fertiles est sous-utilisé (tel est, à mon avis, le cas d'une bonne partie du Bassin parisien).

Jugement sur les nouvelles localisations prévisibles : économie et environnement

Comment cette situation, désavantageuse sur le plan économique, serait-elle modifiée par la mise en œuvre de la nouvelle PAC proposée par la Commission ? L'étude est à faire, mais il y a fort à parier qu'elle conduira à la conclusion qu'une telle politique éloignera encore l'agriculture européenne d'une localisation optimale des productions. Le maintien d'exploitations trop petites (ou plus précisément au rapport homme/terre défavorable) contribuera sans doute à cette évolution.

Bien entendu, tout calcul doit tenir compte de la nécessité de préserver l'environnement. Mais deux observations doivent être présentées à ce sujet. La première est que les progrès de la technique permettent et permettront encore plus, dans l'avenir, de maintenir et même d'augmenter les rendements en utilisant de moindres quantités d'engrais et de pesticides (grâce à la « fertilisation raisonnée », au développement de la lutte biologique contre les ennemis des cultures, à l'agrométéorologie, à la création plus rapide de nouvelles variétés, par les méthodes de la biotechnologie). De tels résultats seront obtenus surtout pour les cultures localisées dans des régions qui leur sont favorables. La protection de l'environnement sera beaucoup moins bien assurée si la nouvelle PAC aboutit à des localisations de cultures encore plus éloignées qu'aujourd'hui de l'optimum économique.

La seconde observation est que le souci de préservation de l'environnement ne signifie pas que l'on doive absolument s'opposer à l'accentuation des écarts entre régions. L'intensification ici et l'extensification là ne sont pas nécessairement des phénomènes catastrophiques. Il ne s'agit pas de transformer des régions en déserts. Dans certaines zones peu favorisées par les conditions naturelles, les agriculteurs peuvent obtenir des revenus satisfaisants en pratiquant un élevage extensif sur de grandes fermes. Ce type d'agriculture assurera certes une densité de population très faible. Mais un aménagement rural bien conçu peut encourager le développement d'autres activités. Et, de toute façon, on peut très bien vivre dans une

région à faible densité de population si le revenu d'un ménage permet d'avoir deux voitures et si la ville moyenne voisine est à quelques dizaines de kilomètres au plus, ce qui est le cas le plus fréquent en France - et *a fortiori* dans les pays où la densité moyenne de population est beaucoup plus élevée.

Et s'il fallait produire beaucoup plus demain ?

Enfin, je voudrais évoquer une question qui n'apparaît nullement dans les préoccupations de la Commission. On raisonne implicitement à Bruxelles comme si le problème actuel des excédents agricoles allait demeurer inchangé pour l'éternité des temps. Or, je soutiens un point de vue opposé, que je vais exposer brièvement.

Pour résoudre un jour le problème alimentaire mondial, il faudra augmenter fortement la production agricole par habitant. Cela sera très difficile, malgré les progrès techniques possibles, pour de multiples raisons (limitations des ressources en terres et en eau, pression démographique, nécessité de préserver l'environnement, menaces d'origine externe contre l'agriculture, etc.). Comme les pays les plus pauvres, qui devront augmenter plus encore que les autres leur production agricole, n'y réussiront pas, il faudra utiliser plus complètement - au moins pendant une période de transition qui pourra durer des décennies - le potentiel sous-utilisé de certains pays d'agriculture avancée. Si mes conclusions sont exactes, la Communauté Européenne se trouvera un jour (dans dix ans ? dans vingt ans ?) devant un problème opposé à celui auquel elle est confrontée aujourd'hui.

Comment répondre à cette perspective, qui n'est d'ailleurs pas une certitude ? Tout simplement en ne faisant rien d'irréversible (comme couvrir de forêts une terre fertile).

APPLICATION A UNE PRODUCTION : LA BETTERAVE ET LE SUCRE

A défaut de programme linéaire interrégional, les coûts de production

Je vais maintenant essayer d'appliquer les réflexions ci-dessus au problème de l'avenir de la culture betteravière et de la production de sucre en France. Pourquoi la betterave ? Parce que j'ai soutenu pendant des années, mais sans preuve sérieuse, que dans un véritable marché libre, sans répartition de quotas, la culture de la betterave se développerait considérablement en France, aux dépens d'autres pays de la CEE. Mes arguments étaient les suivants : aptitudes des terres limoneuses du Bassin parisien, taille des exploitations et technicité des exploitants. Prix élevés et quotas auraient donc été fixés dans le but de maintenir la culture de la betterave dans des régions peu favorables à cette production.

Le point faible de mon appréciation était que je ne connaissais pas assez bien les aptitudes relatives d'autres régions de la CEE à cette culture. Comment porter un jugement, en dehors de la formulation et de la résolution d'un gigantesque programme linéaire interrégional du type que j'ai mentionné plus haut ?

Le fait nouveau - et important - est que l'on dispose aujourd'hui des résultats d'études sur les coûts de production de différents produits agricoles dans la Communauté Européenne. Et l'une de ces études, à l'échelle mondiale, porte spécialement sur la canne à sucre, la betterave et la fabrication du sucre. C'est donc à cette étude anglaise, réalisée par la Landell Mills Commodities Studies, qui porte sur six campagnes (de 1979-80 à 1984-85) que je me référerai.

Certes, la connaissance des coûts de production ne remplace pas les résultats qui seraient fournis par un programme linéaire interrégional - auquel il faut malheureusement renoncer -, mais elle donne déjà un élément d'appréciation intéressant. De plus, l'étude utilisée paraît très sérieuse ; l'exposé détaillé de la méthodologie mise en œuvre est à cet égard probant.

Des résultats favorables à la France

Voici les résultats essentiels de cette étude. Les tableaux comportent l'ensemble des pays producteurs, mais il faut s'intéresser surtout à ceux qui tiennent une place importante dans la production sucrière européenne. Et en ce qui concerne les pays à coûts de production bas, il est important de savoir s'ils seraient en mesure d'accroître sensiblement leurs surfaces en betteraves aux mêmes coûts.

a) La betterave

Sur la période considérée, la France occupe chaque année la première place dans le classement des trente et un pays selon le coût de production de la betterave. Cela confirme, à première vue, ce que je pensais de la supériorité française dans ce domaine. Mais il me faut reconnaître qu'au début des années soixante, je ne soupçonnais pas que les terres de la Champagne crayeuse allaient, elles aussi, se révéler favorables à la betterave. Je ne soupçonnais pas non plus que cette culture allait se développer en Bavière et que l'Allemagne, dans son ensemble, serait bien classée en matière de coût de production de la betterave.

Voici le classement, pour la moyenne des six campagnes (les nombres absolus sont influencés par les variations du cours du dollar, ce qui n'est pas gênant si l'on se limite aux pays de la Communauté Européenne).

Coûts de production de la betterave à sucre
(moyennes de 1979-80 à 1984-85, en dollars par tonne de sucre)

1. France	193
2. Grèce	212
3. RFA	227
4. Belgique	234
5. Pays-Bas	237
6. Danemark	260
7. Royaume-Uni	272
8. Italie	292

Remarque : le résultat relatif à la Grèce est assez surprenant et il y a des raisons de le mettre en doute.

Il va de soi que seuls les écarts importants doivent être pris en considération. Ainsi, RFA, Belgique et Pays-Bas appartiennent à un même groupe. Quant à l'Italie, la culture de la betterave y est maintenue grâce à des aides nationales, qui s'ajoutent au soutien de la CEE.

b) La transformation en sucre

Coûts de fabrication en usine
(moyennes de 1979-80 à 1984-85, en dollars par tonne de sucre, déduction faite de la valeur des sous-produits)

1. France	130
2. RFA	131
3. Belgique	134
4. Royaume-Uni	144
5. Pays-Bas	146
6. Danemark	149
7. Grèce	172
8. Italie	354

La France occupe toujours la première place, mais les écarts avec les pays suivants sont moindres que pour la betterave. Surtout, la situation s'est dégradée d'année en année, notre pays passant de la première à la sixième place. Cette évolution est due à la forte diminution des tonnages de betteraves, en raison de la réduction des surfaces, après le maximum de 1981-82 (où le coût en France était très inférieur à celui de l'Allemagne) - diminution qui a aggravé la sous-utilisation du potentiel industriel, donc accru les charges de capital.

c) Le coût de production total

1) Le classement des pays

Le coût de production total de la tonne de sucre (culture et transformation) place aussi la France à la première place, nettement devant l'Allemagne, qui est suivie de près par les Pays-Bas.

Coûts de production totaux
(moyennes de 1979-80 à 1984-85, en dollars par tonne de sucre y compris les frais administratifs)

1. France	371
2. RFA	412
3. Belgique	424
4. Pays-Bas	441
5. Grèce	442
6. Danemark	470
7. Royaume-Uni	478
8. Italie	744

A l'époque de la réunification de l'Allemagne, il n'est pas sans intérêt de citer le coût de la production de sucre en RDA pour la moyenne des six campagnes étudiées : 651 dollars par tonne, ce qui place ce pays entre le Royaume-Uni et l'Italie.

2) Les productions hors quota : problème d'interprétation

Pour expliquer le comportement des producteurs de betteraves, il faut rappeler que le sucre « hors quota » est vendu au prix du marché libre international. Lorsque celui-ci est très bas, comme cela a été le cas notamment de 1983-84 à 1987-88, l'ensemble agriculteurs-fabricants ne peut même pas couvrir ses frais variables : les industriels eux-mêmes n'ont pas intérêt, dans ce cas, à utiliser plus complètement leur potentiel de production.

Mais comme le prix du sucre hors quota est le même pour tous, on peut se demander si la proportion de production hors quota dans chaque pays, calculée sur une longue période, ne donne pas une idée de ses aptitudes à la culture de la betterave et à sa transformation en sucre (une idée seulement, car tout dépend aussi de la générosité des attributions de quotas à tel ou tel pays).

Voici le résultat d'un tel calcul, pour les principaux producteurs et sur une période de douze ans.

Production de sucre hors quota, en % de la production totale de sucre (1977-78 à 1988-89)

1. France	16 %
2. RFA	12 %
3. Belgique et Pays-Bas	9 %
5. Royaume-Uni	5 %
8. Italie	4 %

Ce classement est tout à fait conforme à celui qui résulte du calcul des coûts de production du sucre, ce qui n'a rien de surprenant.

Des confirmations grâce à d'autres études

D'autres études de coûts de production dans les pays de la Communauté Européenne présentent l'avantage de porter sur plusieurs produits agricoles, dont la betterave, mais ne traitent pas, comme l'étude anglaise analysée ci-dessus, de la fabrication du sucre.

Que l'on se réfère au document intitulé « Compétitivité des agricultures et avantages nationaux de prix dans la CEE », ou à celui qui porte sur « Les coûts de production des principaux produits agricoles de la Communauté Européenne en 1984-85-86 », l'ordre est, pour les principaux producteurs, le même que celui de l'étude anglaise, malgré les différences de méthodologie. La France est en tête, avec le coût de production le plus bas, suivie de la RFA, du Royaume-Uni et de l'Italie.

L'AVENIR DE LA BETTERAVE ET DU SUCRE EN FRANCE

Une nouvelle politique ne doit pas défavoriser la France

a) La France pourrait et devrait produire plus

Il résulte de l'analyse ci-dessus que la France, qui obtient à la fois le rendement en sucre par hectare le plus élevé de la CEE et le coût de production total par tonne de sucre le plus bas, apparaît indiscutablement bien placée pour cette production. Il serait donc dommage que la nouvelle PAC proposée aboutisse à défavoriser notre pays dans ce domaine, au profit de pays plus mal placés non seulement d'un point de vue absolu, mais aussi relatif (dans une optique de coûts comparés). Faudrait-il même, dans la recherche d'un optimum économique, augmenter les quotas français, aux dépens d'autres pays de la CEE ?

Pour répondre à cette question, il faut se préoccuper non seulement du coût actuel, mais de la possibilité d'augmenter la surface au même coût. La réponse ne fait ici aucun doute : on pourrait au moins retrouver les 600.000 hectares qui ont été dépassés en 1981-82, et très probablement atteindre même un chiffre beaucoup plus élevé. Et l'industrie sucrière dispose de l'outil nécessaire pour traiter la production de betteraves qui résulterait de cette augmentation des surfaces, en particulier en allongeant sensiblement la durée de la campagne de fabrication, qui pourrait être portée à 90 jours, voire plus. Le coût de fabrication du sucre serait alors diminué.

b) Existe-t-il des cultures de remplacement plus avantageuses ?

En l'absence d'un modèle interrégional d'ensemble à l'échelle européenne, il faut au moins se demander s'il

n'existe pas d'autres productions qui seraient, plus encore que la betterave, à leur place sur les terres consacrées en France à cette culture. On peut citer, par exemple, les pois protéagineux, dont les surfaces ont considérablement progressé depuis quelques années. L'interprétation est ici difficile, dans la mesure où l'intérêt économique de telle ou telle culture dépend des rapports de prix fixés à Bruxelles. Et un fort recul de la betterave aurait comme conséquence une sous-utilisation beaucoup plus marquée du potentiel de l'industrie sucrière - voire la disparition d'une partie de celui-ci. Betteraviers et fabricants de sucre font aussi remarquer que si l'on ne faisait plus de sucre hors quota, cela reviendrait à remplacer une production qui ne coûte rien à la PAC par d'autres qui ne présenteraient sûrement pas le même avantage.

c) Un argument à ne pas négliger : betterave et environnement

En ce qui concerne les problèmes d'environnement, de pollutions d'origine agricole, les producteurs de betteraves insistent à juste titre sur le fait que les besoins de nitrates pour leurs cultures ont été sensiblement réduits. Les résultats obtenus présentent aussi des avantages pour l'industrie sucrière (accroissement du taux d'extraction du sucre de la betterave). Cette diminution des besoins a été obtenue grâce à la conjonction des efforts des producteurs, des fabricants de sucre et d'équipes de chercheurs de l'INRA (J. Hébert et Michel Sébillotte).

Pendant que la consommation de nitrates par hectare de betteraves diminuait, le rendement moyen continuait d'augmenter, de sorte qu'en une quinzaine d'années la production de sucre par tonne de nitrates a presque doublé. On fait aussi remarquer que la betterave, grâce à ses racines profondes, utilise une partie de l'azote laissé par le blé. Une succession blé-blé polluerait donc beaucoup plus la nappe phréatique.

Quel avenir pour la production de sucre en Europe ?

Le problème n'est pas seulement celui de la place de la betterave française dans l'ensemble européen, mais aussi celui de la production de sucre en Europe. J'évoquerai ici quelques-uns seulement des facteurs à prendre en compte pour tenter de donner une réponse à cette question.

Dans quelle mesure les édulcorants fabriqués à partir du maïs vont-ils concurrencer le sucre de betterave ou de canne ? Aux Etats-Unis, la consommation totale d'édulcorants caloriques a augmenté de 1975 à 1988, malgré les progrès de la saccharine et de l'aspartame. Mais le sucre raffiné a reculé de 40 à 28 kg par tête, tandis que les édulcorants de maïs sont passés de 12 à 31 kg. Toutefois, leur progression est faible depuis 1985, peut-être parce que les possibilités d'utilisation de ces édulcorants sont près d'être épuisées.

Quant à la consommation mondiale de sucre, elle ne cesse d'augmenter, malgré son important recul aux Etats-Unis. Elle est passée de 78 millions de tonnes en 1975-76 à 108 millions en 1988-89. Elle a augmenté de 8 % au cours des quatre dernières années - progression qui n'est d'ailleurs que légèrement supérieure à celle de la population mondiale.

Un rappel : ne rien faire d'irréversible

Je rappellerai, pour terminer, qu'en raison des incertitudes sur l'avenir de l'agriculture dans le monde, on ne doit rien faire d'irréversible. S'il faut un jour que la Communauté Européenne augmente fortement sa production agricole, il est possible que la production de sucre soit affectée par cette évolution. Il est donc prudent de ne pas détruire ou laisser devenir inutilisable un potentiel qui comprend des compétences techniques, des matériels agricoles très coûteux et des usines. Les fabricants de sucre insistent sur le fait que sa reconstitution en cas de besoin poserait des problèmes extrêmement difficiles, notamment en raison du coût très élevé des investissements qu'il faudrait alors réaliser.

Voici l'option exprimée par M. André Cauderon, membre de l'Académie des Sciences et secrétaire perpétuel de l'Académie d'Agriculture de France : « Il serait dommage de renoncer à une filière qui fonctionne bien et, surtout, qui a toujours su remarquablement s'adapter à des conditions nouvelles ».

CONCLUSION : QUE L'ON PENSE A TOUT A BRUXELLES !

J'ai parfaitement conscience de n'avoir, dans les pages qui précèdent, évoqué que quelques aspects d'un problème extrêmement complexe. Mais je ne peux m'empêcher de me poser la question : « A-t-on pensé à tout cela à Bruxelles ? »