



HAL
open science

La politique agricole commune sera-t-elle malthusienne ?

L.P. Mahé

► **To cite this version:**

L.P. Mahé. La politique agricole commune sera-t-elle malthusienne?. Assemblée générale, Jan 1995, Paris, France. 15 p. hal-02279008

HAL Id: hal-02279008

<https://hal.science/hal-02279008>

Submitted on 7 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

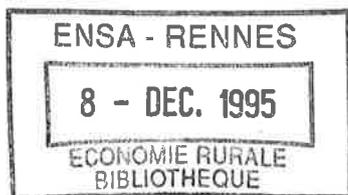
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Assemblée générale de SIGMA

Palais des Congrès Paris
19 Janvier 95



LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE SERA-T-ELLE MALTHUSIENNE ?

Louis-Pascal MAHE
Professeur
Chef du département d'Economie
ENSA, RENNES

Introduction

L'agriculture européenne et la Politique Agricole Commune (PAC) sont aujourd'hui à un tournant de leur histoire. En tant que secteur économique productif, l'agriculture a connu de formidables succès grâce aux nombreux progrès techniques générés par la recherche, relayés par une très efficace organisation économique et institutionnelle des secteurs d'amont et d'aval, et mis en oeuvre par des agriculteurs formés et entreprenants. Le potentiel de production est considérable et le complexe agroalimentaire de l'Union Européenne, et particulièrement de la France, est devenu un exportateur majeur de produits de la zone tempérée, aussi bien de produits agricoles de base que de biens alimentaires plus élaborés. Ce potentiel repose certes sur des conditions naturelles favorables, mais il n'a pu s'exprimer pleinement que grâce à la bonne insertion de l'agriculture dans l'économie comme en témoigne la part prise par les consommations intermédiaires dans le produit brut du secteur. Cette part croissante n'a pas empêché les revenus par tête d'augmenter, contrairement à des craintes hâtivement formulées par des observateurs quelque peu myopes au moment des grandes crises pétrolières des années 1970.

Ce potentiel a pu s'exprimer avec l'intensité que l'on connaît en partie à cause des soutiens et des incitations que la PAC et les aides nationales ont apporté à l'agriculture. Mais la PAC vient de subir une Réforme de grande ampleur, en grande partie dictée par la Négociation de l'Uruguay Round¹ qui pour la première fois a débouché sur des engagements contraignants et qui est en passe de changer durablement les règles du jeu international concernant les échanges de produits agricoles issus des zones tempérées.

La question posée, de façon un tantinet provocante, par le directeur de SIGMA est donc pertinente : la PAC sera-t-elle malthusienne? La question est pertinente, mais elle est aussi ambiguë. En effet, dans le sens usuel, le malthusianisme "économique" est entendu comme une doctrine préconisant la restriction volontaire de la production. Selon le sens originel, cependant, le malthusianisme concerne la restriction de la croissance de la population pour faire face aux limites naturelles des ressources alimentaires².

D'une certaine façon, les deux sens de malthusianisme se réfèrent très directement aux deux grandes préoccupations antagonistes du monde agricole d'aujourd'hui : (a) la croissance démographique sera-t-elle assez forte pour créer durablement une situation de pénurie débouchant à terme sur un redressement de la tendance séculaire à la baisse des cours mondiaux? (b) ou bien, les ressources naturelles encore disponibles et les réserves de productivité sont-elles si importantes que la production, tout au moins en pays industrialisé, doit être limitée par le contrôle généralisé de l'offre ?

¹Il y avait bien entendu aussi des pressions internes à l'Europe dans la genèse de la réforme exprimées surtout chez certains Etats-Membres, telles que le coût budgétaire de la PAC et son impact négatif sur l'environnement naturel, mais le contenu même de la réforme montre bien que ces questions n'ont joué qu'un rôle ancillaire relativement à la pression externe.

²C'est d'ailleurs le seul sens encore retenu dans Littré au 19^e siècle, ce qui donne une idée des évolutions dans la perception du risque de pénurie et des progrès accomplis dans la production alimentaire à l'échelle de la planète.

La question posée comporte, en outre, une seconde ambiguïté à propos de la référence au malthusianisme utilisée aujourd'hui dans le contexte actuel de la PAC : les mesures de contrôle de l'offre de la nouvelle PAC relèvent-elles ou non de cette qualification? En effet, ce qui préoccupe vos dirigeants et vous mêmes est la possibilité de pouvoir continuer à exporter avec les mêmes méthodes d'encouragement que dans le passé, c'est à dire des restitutions. Mais alors, peut-on vraiment qualifier de malthusienne un nouvelle Politique Agricole Commune qui restreindrait ces facilités ?

Ce n'est pas là question de mots et de langage mais bien une question de fond concernant les données fondamentales de l'environnement économique qui détermine les stratégies d'adaptation viables à long terme pour l'agriculture européenne et française. C'est pourquoi, je présenterai ce contexte, en examinant avec quelques détails la question de l'élargissement de l'Union Européenne vers l'est, autour de quatre questions : (1) qu'est-ce qu'une politique malthusienne? (2) la PAC actuelle l'est-elle déjà? (3) la PAC peut elle se permettre d'être "malthusienne"? et (4) la PAC doit-elle être malthusienne?

1 - Que faut-il entendre par politique malthusienne ?

Sans céder à la tentation d'une discussion sémantique, il faut noter que le mot malthusien a pris un sens très différent des idées initiales de Malthus. Une clarification est donc nécessaire, d'autant que l'usage du qualificatif, avec une forte connotation péjorative, est un puissant révélateur du débat sur l'orientation récente de la PAC.

Pour Malthus, qui analyse le 18ème siècle, c'est la pénurie alimentaire qui impose une limite à la croissance démographique dont le potentiel biologique est énorme. Si la population croît trop vite, c'est la misère, car les ressources agricoles (en particulier la terre) sont limitées et Malthus ne croit pas à un progrès technique rapide. Il propose donc de limiter les naissances: c'est le malthusianisme.... démographique, en quelque sorte.

Notez que le scénario de pénurie alimentaire serait l'archétype du "non-problème" agricole car il signifierait une inversion de la tendance séculaire déclinante du prix relatif des produits agricoles de base. Le pessimisme de Malthus va donc en fait de pair avec un "*optimisme agricole*" au sens où il suppose un avenir de prospérité pour l'agriculture et en particulier dans les pays agricoles exportateurs. Au début des années 1970, certains ont cru que ce scénario de pénurie alimentaire généralisée était arrivé (voir les débats du Club de Rome). Ces idées ont bien mal vieilli et la décennie des années 1980 a été au contraire caractérisée par une phase prolongée de baisse rapide des cours mondiaux : alors qu'en longue période l'indice des produits de base décroît de 2 à 3 % en termes réels, il a chuté au rythme de 7 à 8 % de 1978 à 1988.

Le scénario malthusien de pénurie alimentaire tendancielle est théoriquement possible, surtout si le rythme actuel de croissance démographique se maintenait durablement. En dépit du boom actuel sur les prix des céréales, cette éventualité de pénurie structurelle n'est cependant pas à attendre pour demain même avec les paramètres actuels de la croissance démographique. Le scénario considéré comme probable par les démographes suppose une sorte d'autorégulation, en particulier par l'effet de l'élévation des revenus et des conditions de

vie sur la fécondité. Par suite, Ils s'attendent à une stabilisation différée de la population mondiale à environ 12 milliards vers 2100 contre près de 5,5 milliards aujourd'hui.

Dans une telle perspective, et en tenant compte des réserves de productivité encore inutilisées et des nouveaux progrès scientifiques en biologie, il ne faut sans doute pas s'attendre dans les décennies prochaines à un retournement de la tendance séculaire des prix des produits de base agricoles. Le scénario le plus raisonnable concernant les cours mondiaux est donc celui d'une poursuite de la baisse des prix exprimés en termes réels, mais à un rythme nettement plus modéré que celui de la décennie 1975-80 à 1985-90 qui a correspondu à un sommet des encouragements à l'intensification agricole dans les pays riches et à un fort ralentissement de la croissance économique mondiale particulièrement dans les pays moins développés (Banque Mondiale, 1994).

Les perspectives à court terme sont exactement inverses, cependant, à cause des effets dépressifs de l'accord du GATT sur la production agricole, de la reprise lente et de la production dans les PECO et de sa régression non encore arrêtée en Russie³, et de la reprise de la croissance économique mondiale. Les ingrédients d'un boom sur les prix mondiaux des produits de base sont réunis depuis déjà un ou deux ans, et les prémises d'une "crise" similaire à celle des années 1970 se sont déjà manifestées. Le grand risque dans l'établissement d'une stratégie agricole à long terme serait de mal interpréter une telle conjoncture, probable quoique non certaine, comme ce fut le cas pour beaucoup d'observateurs vers le milieu des années 1970.

La vraie question posée à l'agriculture française et européenne n'est donc pas celle qui fut soulevée historiquement par Malthus, elle correspond plutôt au "*sens commun*" du "*malthusianisme économique*" et soulève donc le problème du bien-fondé de la limitation de la production ou des capacités de production par la stérilisation volontaire de ressources productives.

Plus précisément, la vraie question posée implicitement, celle qui intéresse les organismes de collecte et de mise en marché, est de savoir si la PAC encouragera à l'avenir les exportations agricoles européennes ou non. La question va donc bien au delà de la limitation de la production proprement dite! Mais peut-on qualifier de malthusienne une politique qui ne serait pas "assez dynamique" à l'exportation vers les pays tiers, comme on qualifie parfois la politique des restitutions aux exportations pour les présenter sous un jour plus sympathique?

2 - La PAC est-elle déjà malthusienne ?

On peut dire clairement que la Politique Agricole de l'Europe a été et reste pour l'essentiel expansionniste et productiviste.

- Elle soutient et encourage fortement son agriculture, comme d'ailleurs la plupart des pays développés. Quel que soit le critère retenu, prix relatifs, part des subventions ou du soutien dans la valeur de la production etc., l'agriculture européenne reçoit de très fortes incitations au maintien et à la croissance des ressources productives employées dans le secteur. En ce sens il

³Dans une communication à l'OCDE un expert russe évalue la production agricole totale à 75% de son niveau de 1989 (réunion d'experts de février 1995).

n'est pas juste d'affirmer qu'elle est victime de malthusienne économique. Ce soutien n'est d'ailleurs que légèrement au dessus de la moyenne des pays comparables (Equivalents Subventions à la Production de 48%, contre 42% pour la moyenne OCDE, les extrêmes étant la Suisse 77% et la Nouvelle Zélande 3%, OCDE 1994) et le vrai problème est donc celui des effets à long terme de la guerre des soutiens qui débouche sur une guerre commerciale.

- Elle exporte beaucoup, surtout depuis le début des années 1980 et prend une part non négligeable du marché mondial en produits laitiers, viande bovine, céréales (env.20% pour le blé) et viandes blanches, voire les vins (ordinaires et AOC).

En même temps la PAC est parfois qualifiée de malthusienne, car elle a mis en place progressivement des mesures de contrôle de l'offre, qui se propagent aux différents secteurs :

- quotas sucriers et d'isoglucose,
- quotas laitiers en 1984,
- plantations réglementées de vignes,
- stabilisateurs budgétaires et QMG en 1988,
- et, plus récemment, lors de la Réforme de 1992,
- quota de surfaces et gels des terres dans le secteur céréales oléagineux et protéagineux
- troupeaux de référence bovins et ovins.
- limites quantitatives sur des produits mineurs.

En somme, après avoir été expansionniste depuis sa création dans une situation d'importateur net, la PAC est devenue "*malthusienne*", au sens commun du terme, a posteriori car elle s'est heurtée à deux grandes contraintes : le budget et les menaces de guerre commerciale.

- le coût budgétaire a joué un grand rôle pour les produits laitiers. Il a été contenu par les quotas dont les producteurs apprécient les vertus, mais dont les industriels laitiers voient les limites puisqu'ils manquent de produits pour exporter.

- la pression extérieure de la part des grands exportateurs a joué un rôle plus déterminant dans le cas des grandes cultures qui font l'objet de flux d'échanges importants à l'échelle mondiale. Cette pression s'est exercée pour des produits importés par l'Union Européenne comme les oléagineux (il s'agit essentiellement du différend Union Européenne-Etats-Unis, lui-même un sous produit de concessions tarifaires imprévoyantes lors du Dillon Round dictées par la priorité donnée à l'époque à la politique céréalière). Elle a surtout été considérable pour les exportations de céréales et a débouché sur la remise en cause des restitutions à travers la négociation du GATT, sous la pression du groupe de Cairns et surtout des Etats-Unis⁴.

En fait, la PAC est devenue "*malthusienne*" pour les productions qui sont encouragées par ailleurs, essentiellement par le soutien des prix et les aides à la production ou aux

⁴ Il est assez remarquable qu'une grande culture comme le sucre qui donne lieu à de grands volumes d'échanges à l'échelle de la planète n'a pas donné lieu à des arrangements aussi contraignants pour l'UE. La raison tient sans doute au fait que les grands pays exportateurs de sucre (PVD pour la plupart) n'étaient pas en mesure d'exercer une défense coordonnée de leur intérêts commerciaux, à cause de leurs divisions.

investissements. Il y a donc, dans le contexte de la PAC comme des autres pays industrialisés, une conjonction inévitable entre le soutien et le contrôle de la production, c'est-à-dire entre :

- malthusianisme (économique) d'une part et,
- protectionnisme, d'autre part.

En fin de compte, le "malthusianisme" de la politique Agricole Commune, défini comme une restriction de l'offre, est essentiellement dû au soutien des productions nettement au delà de la valorisation par les marchés internationaux. L'un des grands problèmes de la PAC aujourd'hui est donc la contradiction fondamentale entre :

- la politique de l'accélérateur
- la politique du frein.

C'est une conduite bien difficile, car actionner simultanément les deux commandes risque fort de mettre le véhicule au fossé. C'est ce que nous constatons aujourd'hui avec les tensions sur la répartition ou la transmission des droits à produire, sur les atteintes à l'environnement, et sur la guerre des exportations subventionnées.

3-La PAC peut-elle se permettre d'être "malthusienne"?

La grande question posée aujourd'hui à l'Europe verte, et particulièrement à un grand pays exportateur de produits agricoles comme la France, est celle de la durabilité de la PAC actuelle confrontée aux nouveaux défis qui se présentent. La future PAC peut-elle donc continuer d'être "malthusienne" au sens où elle associe soutien des prix, mesures restrictives de contrôle de l'offre et, par conséquent, cartellisation implicite du marché européen et mondial par une utilisation "prudente" des restitutions?

Deux grandes catégories d'éléments du contexte sont à considérer : d'une part, la nouvelle dynamique de l'Europe actuelle consécutive à l'accord du GATT et au récent élargissement vers le Nord et, d'autre part, les perspectives de l'élargissement de l'Union aux pays de l'Europe Centrale et Orientale (les PECO) qui se profile à l'horizon.

3.1-La dynamique de la PAC dans l'Europe actuelle

Les engagements à l'égard du GATT concernant les aides directes (soutien interne) sont peu contraignants et il en va de même pour l'accès des importations et la consolidation des équivalents tarifaires (tarification), à quelques exceptions près (essentiellement l'accès pour les oeufs et la mise en oeuvre de la tarification céréales à 155 % du prix de soutien ou d'entrée⁵). Ils sont plus limitants, et exigent donc davantage de "malthusianisme", du côté des exportations. Même dans ce cas, les dépassements semblent néanmoins pouvoir être gérés, pour les céréales et le lait, à l'aide d'une modulation des mesures de contrôle de l'offre, ce que la conjoncture actuelle confirme, au point de donner lieu à un excès d'optimisme par rapport aux perspectives raisonnables à la fin de la décennie. Un problème sérieux peut néanmoins se poser aux productions hors sol, dans la mesure où les aides aux exportations sont ajustées sur

⁵Du fait que les oeufs ne sont pas agrégés avec les viandes, l'accès des importations doit suivre la règle des 3 et 5 %. Pour la tarification du droit d'entrée sur les céréales, une interprétation de l'accord où le taux plafond s'appliquerait au prix d'intervention pourrait ôter toute protection aux blés de très haute qualité, ce qui serait particulièrement facheux.

les baisses des prix règlementaires des céréales qui ne sont pas actuellement concrétisées dans les prix de marché. Pour la viande bovine, la reprise du cycle pourrait fort bien également rendre la compatibilité moins aisée que ne le suggère la conjoncture actuelle.

En ce qui concerne le GATT, *le scénario "malthusien" est donc possible* en recourant à quelques ajustements marginaux, sans porter grand dommage aux revenus agricoles. En outre, ce scénario peut convenir à nos nouveaux partenaires européens du Nord, qui sont plus intéressés par l'aménagement du territoire et l'environnement que par une politique "dynamique" d'exportation, qui est loin d'être leur préoccupation essentielle compte tenu de leurs potentialités naturelles.

Les conséquences de ce scénario ne sont cependant pas tout à fait roses pour les Etats Membres dont l'agriculture est compétitive à l'exportation et qui la verront enfermée dans un carcan règlementaire de plus en plus serré, ce qui devrait faire réfléchir ceux qui ont devant la collectivité nationale la responsabilité de définir la stratégie agricole de la France.

3.2-Que faut-il attendre de l'élargissement⁶ de l'Union Européenne à l'Est vers les six PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale)?

C'est le grand problème des 10-15 prochaines années. Il marquera profondément les données politiques et économiques de l'intégration européenne et de l'avenir de l'Europe. La question posée n'est plus de savoir si les PECO-6 vont entrer dans l'Union Européenne mais plutôt quand et dans quelles conditions ils entreront. Le sommet de Copenhague leur a clairement ouvert la voie en leur attribuant ce droit "dès qu'ils le souhaiteront et qu'ils rempliront les conditions requises". Des forces géopolitiques et économiques, essentiellement portées par l'Allemagne, poussent très fort cet élargissement vers l'Est, et les autres Pays Membres suivent ce mouvement avec semble-t-il parfois l'arrière pensée de saisir cette occasion de faire évoluer la Construction Européenne, et en particulier la PAC, dans une direction plus conforme à leurs conceptions et leur intérêts.

Ce nouvel élargissement de l'Europe soulève de nombreuses questions délicates, en particulier sur le plan des institutions, des procédures de décision et du degré de subsidiarité, c'est-à-dire du rôle relatif des instances supranationales et des instances nationales ou locales dans la nouvelle Grande Europe. Ces questions sont très sensibles sur le plan politique mais l'agriculture sera aussi un problème épineux. Ce fut d'ailleurs toujours le cas dans les entreprises de construction de blocs régionaux, comme les négociations préparatoires et même postérieures à l'ALENA (Accord de Libre Echange Nord Américain) l'ont encore récemment montré. Ce fut déjà le cas lors de l'établissement des Accords d'association avec les six PECO, dans lesquels les importations agricoles à régime préférentiel venant de ces pays ont été contingentés.

Cet élargissement est d'une autre nature que les précédents. Il sera même plus délicat que l'élargissement vers le Sud. Il posera de gros problèmes en matière agricole, dans l'éventualité d'une extension intégrale de la PAC actuelle inchangée, pour les raisons suivantes :

⁶Bien que les limites géographiques de cet élargissement soient encore peu claires, on ne considèrera ici que le 4 de Visegrad (Pologne, Hongrie, R. Tchèque et Slovaquie) et les deux pays balkaniques (Bulgarie et Roumanie). On les appellera les PECO-6.

-il est de grande ampleur, démographique (près de 100 millions d'habitants ajoutés aux 350 millions de l'Europe des 12), économique (au mois par le potentiel), et agricole (environ 50% des terres arables de l'UE à 12, près de 40% de la production actuelle de céréales de l'UE, sans compter les gains de productivité potentiels).

-il combine à la fois la transition vers l'économie de marché et l'intégration dans un ensemble supranational (en quelque sorte, ces pays doivent réaliser, en même temps et à un rythme accéléré, l'Ajustement Structurel comme les PVD et le Marché Unique comme les actuels membres de l'Union Européenne qui ont mis près de 30 ans pour y parvenir,

-il pose des problèmes financiers et budgétaires assez considérables en raison de cette ampleur et du fait qu'ils sont 3 à 4 fois plus pauvres que la moyenne communautaire et nettement plus "agricoles" pour la plupart d'entre eux,

-il pourrait entraîner une élévation importante du coût de la vie dans des pays où l'alimentation tient encore une place énorme dans le budget des ménages⁷ et détermine donc le niveau de vie et parfois de survie dans une période de réformes où le chômage est important,

-il est susceptible de rendre plus improbable la compatibilité de la PAC réformée avec la liste des engagements de l'Union Européenne dans l'accord de Marrakech.

Examinons quelques uns de ces problèmes autour de trois thèmes : a) l'élargissement vers l'Est et le GATT ; b) le coût budgétaire de l'élargissement pour le budget de l'Union Européenne ; a) la capacité des PECO à "digérer" la PAC inchangée.

a) l'élargissement à l'Est accentuera la contrainte du GATT, et particulièrement sur les exportations⁸.

De façon générale, le GATT prévoit que la constitution ou l'élargissement d'une Union Douanière doit en principe donner lieu à des compensations sous forme de concessions tarifaires si elle se traduit par un relèvement du Tarif Douanier de certains membres par rapport aux pays tiers (Article 24-6 du traité). Comme l'accord de Marrakech comporte un chapitre agricole précis sur les trois volets essentiels (soutien interne, accès des importations et discipline des exportations suventionnées), c'est la Grande Europe, élargie aux PECO, qui devra assumer ces divers engagements nouveaux.

Concernant le volet du soutien interne, les PECO n'avaient inclus dans leurs listes que des niveaux de Mesure Globale de Soutien assez faibles en comparaison de la MGS de l'Union Européenne. Ils n'apportent donc pas beaucoup de "références" de départ, parce que leur agriculture dans les années précédant la fin de l'économie administrée, pourtant aidée par d'importantes subventions aux intrants en particulier, était souvent pénalisée indirectement par la surévaluation des monnaies et surtout par la monopolisation de l'agroindustrie, des services, et de la collecte des produits eux mêmes. De plus, le choix du taux de change approprié pour convertir cette MGS en Ecu n'est pas clair étant donné le caractère artificiel et très surévalué des monnaies des pays planifiés avant 1990.

⁷ Cette part va de 25% (hongrie) à 58% (Roumanie) ; voir Jackson et Swinnen (1994)

⁸ Cette analyse doit beaucoup au rapport du Pr. Buckwell à la DG1 de la Commission Européenne.

Malgré ces incertitudes, il est probable, en cas d'alignement des prix dans les PECO sur ceux de l'UE, que la MGS ne serait pas contraignante à cause de la marge existante sur ce volet après l'admission des aides compensatrices de la réforme dans la boîte verte lors de l'accord de Blair House. Toutefois il semble que l'on pourrait approcher du plafond après l'an 2000.⁹

En fait, la difficulté essentielle pourrait être de satisfaire à l'engagement de ne pas augmenter la MGS pour chaque produit individuel par rapport à son niveau de 1992 (clause de "paix" ou de modération. Une autre question plus politique est de savoir si les membres du GATT seront plus conciliants avec les pays en transition dans l'exécution de leurs engagements. Déjà peu probable dans le cas où ils resteraient autonomes, une telle "bienveillance" n'est sans doute pas à attendre s'ils font partie de l'UE qui devra répondre des engagements globaux.

Concernant les exportations subventionnées, on sait que l'Europe actuelle exporte en 1993 plus que les plafonds autorisés en l'an 2000 pour presque tous les secteurs. L'entrée des PECO aggraverait la contrainte pour l'UE car ces derniers dépassent déjà leurs plafonds pour la plupart des produits car ils n'avaient que peu de références à faire valoir pour la période de base. Pour les principaux produits (céréales, boeuf, porc, lait en poudre, sucre), les 4 de Visegrad pris comme un tout dépassent de 30 à 80% leurs plafonds, même si pour l'instant certaines de ces exportations ne sont pas subventionnées ce qui deviendrait le cas après leur intégration dans le cadre de la PAC inchangée. Compte tenu du potentiel de croissance de la production dans les PECO, même si la transition vers l'économie de marché se fait avec lenteur, ces contraintes sur les exportations seront sérieuses et le seront d'autant plus que leur intégration sera retardée (la transition aura plus de temps pour réussir) et qu'ils bénéficieront de soutien de prix sans contrôle de l'offre dans la période intérimaire¹⁰.

Concernant l'accès des importations et la consolidation des droits d'entrée à niveau réduit (de 36% en moyenne), le problème ne devrait pas être majeur. En ce qui concerne la tarification, d'une part, les droits appliqués sont en général nettement plus faibles que les niveaux maximum consolidés et, d'autre part, les plafonds inclus dans les listes des futurs candidats sont en général plus élevés que ceux de l'UE (c'est le cas en Pologne et en Roumanie ; ce n'est pas les cas toutefois en Hongrie ni en R. Tchèque et en Slovaquie). Lors de l'intégration des PECO l'harmonisation des droits peut se faire soit à partir des plafonds soit à partir des niveaux appliqués plus faibles. De toutes façons, les droits pondérés devraient être proches de ceux de l'Union à cause de son poids relatif nettement plus élevé. Les compensations éventuelles pour relèvement du Tarif Douanier Commun devraient donc être de faible importance.

Au total, la contrainte du GATT sur l'extension de la PAC aux PECO existe, mais elle porte essentiellement sur les exportations subventionnées. Son ampleur ne serait sérieuse que dans deux éventualités : dans le cas d'une intégration retardée, dans la mesure où le succès de la transition se confirme et s'accélère et, dans le cas d'une intégration plus rapide, si l'élévation des soutiens et la nouvelle sécurité apportée par l'UE sans être accompagnée de contrôle de

⁹A. Buckwell trouve une estimation de MGS de 59 milliards d'Ecus en 2003 à comparer au plafond de 64,6 autorisé.

¹⁰A cause de la Pologne (127) et de la R. Tchèque (85) essentiellement, les exportations de poudre de lait en 1993 passeraient de 392 à 625 Millions de tonnes pour un plafond autorisé de 243 en l'an 2000 (Buckwell).

l'offre, conduisait à un emballement de la production agricole dans les nouveaux pays membres.

b) le coût budgétaire de l'élargissement à l'Est

Le coût budgétaire n'est pas facile à évaluer et le résultat d'une telle évaluation est fonction du délai envisagé et des modalités retenues pour cette intégration. L'incertitude provient surtout de la reprise de la production agricole dans les PECO et de sa réponse probable aux nouvelles incitations créées par l'intégration. L'autre facteur de sensibilité des calculs tient à la manière dont les fonds structurels sont appliqués aux nouveaux membres, étant donné qu'ils seraient parmi les Etats les plus pauvres et auraient ainsi en principe le droit de prétendre aux taux maximum de transfert.

La solution la plus coûteuse serait, selon nos évaluations, celle où : (a), l'intégration des six pays est reportée à un horizon de 10 ans ou plus, (b) la nouvelle PAC est appliquée intégralement et sans changement aux nouveaux membres qui sont en outre admis au bénéfice des fonds structurels.

Le coût probable atteindrait dans ces conditions environ 22 milliards d'Ecus d'aujourd'hui, soit une augmentation du budget européen d'environ 30%. Ces dépenses seraient de plus presque entièrement financées par les actuels membres de l'Union car les PECO n'auraient qu'une très faible capacité de contribution au budget européen (de l'ordre de quelques milliards) à cause de leur niveau de PNB, même en supposant une reprise de leur croissance à un rythme soutenu de 3% par an (Mahé et alii, 1995a, 1995b).

Est-ce qu'une telle augmentation des dépenses est excessive ? Est-ce la meilleure façon pour l'Europe de l'Ouest de favoriser le rétablissement économique des pays de l'Est? Il est clair que les membres actuels de l'Union ont des vues très différentes à cet égard, vues qui sont très liées à leurs conceptions et à leurs intérêts en matière de politique agricole. Il est à craindre que les critiques habituelles de la PAC vont redoubler à cette occasion et que, comme dans le scénario du sommet de Fontainebleau, les pays fortement attachés à une extension de la PAC soient invités par leurs partenaires à *prendre en charge un part plus importante du fardeau supplémentaire*.

c) La capacité institutionnelle et économique des PECO à absorber la nouvelle PAC

La capacité des PECO à digérer la PAC est limitée même si leur agriculture est très réglementée par l'intervention publique. La PAC implique certes une très forte intervention également mais dans le cadre général d'une économie de marché sans monopolisation des activités d'amont et d'aval et sous un contrôle des dépenses déjà susceptible de fraudes et d'abus en dépit de longues traditions démocratiques et judiciaires qui font encore défaut dans plusieurs pays futurs candidats à l'entrée. Comment seraient réparties les aides à l'hectare et au cheptel dans les fermes d'Etat qui perdurent, et même dans les coopératives de production et dans les nombreux cas où la propriété de la terre reste très imprécise? Comment seraient définies les règles de plafonnement des références primables par exploitation dans les grandes unités de l'Est européen?

Les agricultures des PECO pourraient elles absorber l'énorme transfert dont elles bénéficieraient en particulier du fait des aides directes sans perturber sérieusement le marché des facteurs et des actifs immobiliers dans ces pays? Un calcul élémentaire suggère que le produit brut agricole pourrait doubler et donc la valeur ajoutée être multipliée par un coefficient d'environ 4! Peut-on imaginer les conséquences d'un tel déséquilibre sur la répartition des revenus entre secteurs de l'économie, traités très différemment dans l'intégration?

Les consommateurs et particulièrement ceux des milieux urbains modestes, menacés dans leur pouvoir d'achat voire leur emploi par le choc de la transition, sans filet solide de sécurité et de protection sociale, peuvent-ils supporter des hausses de prix très importantes pour les principaux produits de base? C'est là un problème majeur dans des pays aux revenus 4 à 5 fois plus faibles que la moyenne communautaire actuelle, problème qui dépasse la question du niveau de vie pour devenir un enjeu de stabilité politique susceptible de retarder la transition elle même.

En fait les PECO eux-mêmes semblent en général plus attachés à l'objectif de l'intégration qu'à celui d'obtenir les aides et transferts de la politique Agricole Commune actuelle. Il faut en effet rappeler que dans de nombreux cas le producteurs ne reçoivent même pas le prix mondial.

Au total, la PAC, même étendue à l'Est peut sans doute s'accomoder de contraintes du GATT mais si elle étend les niveaux de soutien aux futurs candidats elle devra être "*malthusienne*" sur les volumes et l'on voit mal comment la gestion des droits à produire et les paiements compensatoires actuels pourraient être très rapidement étendus aux PECO sans entrainer de grandes perturbations supplémentaires dans le processus de transition.

3 - La PAC doit-elle être malthusienne?

Deux raisons pourraient justifier que l'agriculture européenne n'utilise pas à plein pas ses capacités de production :

- l'absence de débouchés
- l'empêchement par le Gatt.

Dans l'accord du GATT, le volet le plus contraignant est la limite des restitutions et des volumes d'exportations subventionnées. Cette contrainte vient, pour ce qui concerne les céréales en particulier, du maintien de l'intervention de soutien - je dis bien de "soutien" et non de "stabilisation" - avec stockage systématique, majorations mensuelles et donc restitutions. C'est donc le maintien de l'intervention qui exige la mise en jachère de terres arables de bonne qualité, c'est-à-dire une politique malthusienne. Cette contrainte peut être gérée assez facilement par la modulation du taux de gel des terres et l'incompatibilité entre la nouvelle PAC et le GATT nous a toujours paru être de faible amplitude voire incertaine, ce que les évolutions économiques récentes ont tendance à confirmer (Guyomard et Mahé, 1993).

Donc le choix fondamental et incontournable par rapport au malthusianisme est entre les deux options suivantes:

- intervention de soutien, + restitutions, + contrôle de l'offre ;
- prix intérieurs branchés sur les cours mondiaux, + aides plus ou moins découplées.

Or il existe une demande mondiale croissante des produits agricoles de zone tempérée et en particulier, les céréales.

- concernant les céréales brutes alimentaires d'abord, les perspectives de quantités et de prix sont favorables (les échanges passeraient de 200 à 240 ou 275 millions de tonnes d'ici 2010, selon les prévisions les plus modérées, beaucoup plus selon les plus pessimistes concernant la faim dans le monde). La reprise de l'économie mondiale se confirme même si elle tarde à se manifester en France. Les Pays de l'Est semblent avoir atteint le creux de la vague et leurs importations agroalimentaires augmentent. Les matières premières et les produits tropicaux ont vu leurs prix s'améliorer très fortement, ce qui nourrit à la fois la croissance et les capacités d'exportation dans les PVD. La croissance sera très forte dans l'Asie du Sud Est (7,6% contre 2,7 dans l'OCDE). Les besoins sont également très forts en Afrique et dans le Maghreb, à cause de la croissance démographique. On peut très bien voir la tension actuelle sur les marchés mondiaux des céréales se transformer en véritable boom dans les cinq ans qui viennent. Mais, par la suite, il vaut mieux parier sur un retour à la tendance séculaire si la transition dans les PECO se confirme et s'accélère, car on ne va pas buter encore sur les limites des ressources de la planète, ni donc sur la vraie loi de Malthus puisque la plupart des démographes prévoient une stabilisation de la démographie mondiale vers l'an 2100. La tendance séculaire des prix agricoles internationaux devrait donc être fonction du progrès technique en agriculture et donc s'établir dans les environs de -1 à -2% en termes réels, dans les prochaines décennies et pour la plupart des produits.

- concernant les produits transformés à partir des céréales également, et particulièrement les viandes blanches, la demande mondiale existe comme le montre l'expérience récente des Etats Unis qui ont vu leurs exportations de céréales progresser davantage sous forme de viande de porc et de volailles que sous forme brute et être multipliées par 4 de 1985 à 1992.

La grande question d'aujourd'hui est la suivante : L'Europe et la France peuvent-elles produire des quantités marginales (sur la jachère ou hors quota) au prix mondial et donc exporter sans restitution ?

En moyenne, cela est vraisemblable chez une bonne partie des producteurs et d'autant plus que les aides fournissent un revenu de base qui contribue à la couverture des coûts fixes et que des gains de productivité et une diminution du coût du foncier sont possibles. Les productions concernées me semblent être les suivantes :

- les céréales et surtout le blé,
- les produits laitiers (on sait que vu le prix de location ou de cession au grand jour ou occulte des droits à produire, bien des producteurs laitiers sont prêts à produire plus à un prix très inférieur au prix actuel),
- sans doute pour le porc et la volaille, également, si le prix des céréales est clairement au niveau mondial, c'est à dire non soutenu par les restitutions ou l'intervention et donc pas plus élevés que ceux de leurs concurrents exportateurs.

L'argument international du GATT évoqué plus haut pour une politique tournée vers la conquête des marchés mondiaux sur une base plus concurrentielle que dans le passé, va donc bien au delà de la contrainte de l'Uruguay Round. Il est renforcé par un argument économique intérieur à la communauté, actuelle et future, dans laquelle les pays aux structures les plus performantes ont intérêt à éviter la cartellisation.

La politique malthusienne avec intervention *de soutien* par stockage (majorations mensuelles et restitutions) a plusieurs effets pervers connus qui dépassent les seules questions budgétaires.

- Elle engendre un marché de produits de substitutions (sous-produits agroindustriels et manioc pour les céréales, édulcorants pour le sucre, protéines végétales pour le lait etc.)

- Elle freine la prospection de nouveaux débouchés (le beurre d'intervention décourage les fabrications de produits plus élaborés)

- Elle n'oriente pas finement la production de gammes de qualité correspondant à la demande potentielle qui est réelle et procure des débouchés rémunérateurs.

Arrêtons nous deux minutes sur les substituts. Ils paraissent toujours confidentiels et inoffensifs au début de leur essor mais ils finissent par prendre une part très significative du marché (voir l'histoire du corn Gluten Feed en Europe et des édulcorants aux Etats-Unis. Par dessus tout, leur pénétration est souvent *peu réversible* car l'investissement technologique fait pour les lancer a été amorti par les marges de prix initiales. Ils peuvent donc supporter des baisses de prix très substantielles avant d'être menacés de perdre du terrain en cas de diminution des prix de soutien. Il faut insister ici sur le fait que le prix joue un rôle plus important dans la politique d'achat des entreprises que dans le comportement de consommateurs - du moins des plus aisés. Les débouchés dans l'industrie de transformation et dans les IAA, comme dans les usages non alimentaires, seront donc les plus sensibles au prix de la matière première et à l'existence de substituts.

-000-

En conclusion, la stratégie malthusienne s'avère donc *possible*, mais c'est très clairement un projet très conservateur et quelque peu frileux pour l'Europe. Il sera très contraignant et peu mobilisateur pour les agriculteurs compétitifs, et rendra encore plus difficile l'entrée en activité des jeunes (et surtout des "non-héritiers" qui devront racheter même de façon occulte les droits à produire, ce qui bien entendu alourdira leurs coûts et pèsera sur leur revenu). Des marchés potentiels des pays tiers seront perdus par manque de production à cause du contrôle de l'offre et les débouchés internes à l'Europe se fermeront par stimulation de l'autosuffisance chez nos partenaires moins bien dotés par les conditions naturelles, ou par l'émergence de produits de substitution. Les conséquences logiques d'une telle stratégie sont les suivantes :

- 1°- renforcement des pressions internes et externes à l'Europe sur les restitutions,

2°- cartellisation du marché intérieur et rationnement de la demande potentielle sur de nouveaux créneaux,

3°- gestion conflictuelle des droits à produire, références de primes et autres quotas, tant au niveau local qu'à l'échelle européenne. Quasi impossibilité de revenir sur les avantages acquis pour utiliser ces droits pour les régions défavorisées et l'aménagement du territoire,

4°- cartellisation du marché mondial qui n'est pas une solution viable à long terme (cf. les difficultés et échecs de l'OPEP, de l'Organisation Internationale du Café etc.). Dans ce jeu de guerre des restitutions, l'Europe n'est pas du tout sûre de gagner car ses procédures sont plus transparentes parce que supranationales, et donc moins efficaces pour conquérir des parts de marchés que celles des Etats Unis.

A la question posée, "la PAC doit elle être malthusienne?", la réponse est donc, me semble-t-il, clairement : non! Mais on doit bien comprendre que par "non malthusienne" on n'entend pas ici une politique qui, comme l'ancienne PAC, soutiendrait les prix fortement et fonderait sa capacité d'exportation sur un trésor de restitutions.

En effet une politique tournée vers l'exportation dite "non- malthusienne" qui baserait une stratégie sur les restitutions systématiques n'est pas viable à long terme. Si c'était la définition implicite sous jacente à la question posée, alors il faut admettre que celle-ci comportait une contradiction économique interne que l'on est tenté de ne pas voir ou peut-être de masquer, en espérant qu'elle peut durer. Mais elle ne durera qu'un temps !

-O0000o-

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BONGAARTS J. (1994) - The Population Council. Cité par Nygaard D. (1994) - World Population Projections, 2020 ; 2020 in brief, IFPRI, Washington DC.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., (1993), "Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ?", *Economie Internationale*, 55, pp. 63-90.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., (1995), "La nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune", *Economie et Prévision*.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., MUNK K., ROE T., (1993), " Agriculture in the Uruguay Round: Ambitions and Realities", *Journal of Agricultural Economics*, 44, 2, pp. 245-263.

JACKSON M. et SWINNEN J. (1994) A Survey and Evaluation of the Current Situation and Prospects of Agriculture in CEEC's, with Emphasis on Six States with European Agreements. Un. Cath. de Louvain, 75 p. + Annexes.

MAHE L;-P., J. CORDIER, H. GUYOMARD & T. ROE (1995a), "L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale", Rapport final à la Commission des Communautés Européennes, DGI, Bruxelles.

MAHE L;-P., J. CORDIER, H. GUYOMARD & T. ROE (1995b), "L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale", *Economie Internationale*, n° 62, 2è trimestre, 233-254.

NALLET H. et VAN STOCK (1996) Relations entre l'UE et les PECO dans le domaine agricole et agro-alimentaire. Rapport à la Commission, Juin, 32 p.

OCDE (1994) Politiques, Marchés et Echanges Agricoles, dans les PECO, les NEI, la Mongolie et la Chine : Suivi et Perspectives 1994. Paris.