



HAL
open science

Les recherches pour l'avenir de la PAC

Géraud Chabriat, Pascale Mollier, Vincent Chatellier, Herve Guyomard

► **To cite this version:**

Géraud Chabriat, Pascale Mollier, Vincent Chatellier, Herve Guyomard. Les recherches pour l'avenir de la PAC. INRA Magazine, 2010, 14, pp.1-12. hal-02667267

HAL Id: hal-02667267

<https://hal.inrae.fr/hal-02667267>

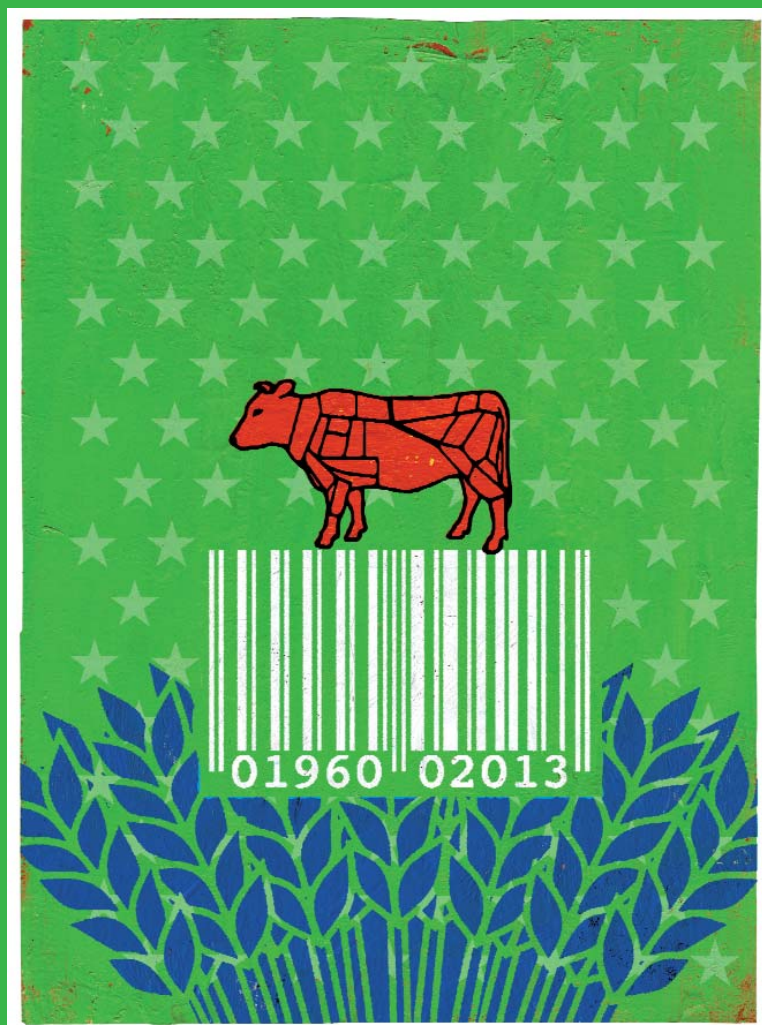
Submitted on 31 May 2020

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.

Les recherches pour l'avenir de la PAC

DOSSIER



La politique agricole commune européenne influence notre façon de nous nourrir, question universelle qui dépasse les frontières. Alors que son cadre budgétaire 2014-2020 est en cours de discussion, la PAC fait face à de nombreux défis : compétitivité, volatilité des prix et des marchés, fourniture de biens publics environnementaux (stockage de carbone, préservation de la biodiversité, etc.). Ce dossier a pour but, outre de donner quelques clés de compréhension, de montrer en quoi la recherche menée à l'Inra en économie et en sciences sociales contribue aux débats et aux réflexions sur la PAC.



© Gianpaolo Pagni

1 Cinquante ans de soutien à l'agriculture européenne

Depuis 1962, l'Europe soutient son agriculture via la Politique agricole commune (PAC). Cinq décennies plus tard, l'Union européenne (UE) s'est considérablement élargie, le contexte politique et économique a changé du tout au tout. Qu'est devenue la PAC en 2010 à la veille de l'importante négociation sur le budget communautaire 2014-2020 ? Quelle sera la part allouée à l'agriculture ?

Les Etats membres doivent se mettre d'accord sur le budget européen et sa répartition entre les différentes politiques pour la période 2014-2020. A ce titre, la PAC est fortement questionnée, d'autant

plus qu'elle représente une part importante de ce budget. Critiquée à l'intérieur de l'Europe, la PAC l'est aussi sur la scène internationale. Ces remises en cause, ajoutées à l'élargissement de l'Europe à 27 membres et aux défis que doit relever l'agriculture

européenne, appellent une révision de la politique agricole. La Commission européenne est chargée d'élaborer un texte de propositions à même de répondre à toutes ces

attentes. Dans ces réflexions cruciales pour l'avenir de la PAC, les travaux de recherche de l'Inra apportent des éléments objectifs d'analyse. ➔

Un budget à relativiser

La PAC utilise environ 40% du budget communautaire, mais c'est aussi la seule politique financée en majeure partie par l'UE. Les autres politiques le sont individuellement par les Etats. L'agriculture ne représente que 0,5% de la dépense publique européenne totale, contre respectivement 5% et 2% pour l'éducation ou la recherche.

✦ CALENDRIER DES NÉGOCIATIONS :

- **Fin 2010** : communication de la Commission européenne sur le devenir de la PAC après 2013. Début du débat budgétaire.
- **Mi 2011** : proposition d'un paquet législatif. Discussions et amendements par le Parlement européen et le Conseil des ministres européens de l'Agriculture. Depuis janvier 2010, le Parlement a un rôle de décision équivalent à celui du Conseil.
- **Fin 2012- début 2013** : adoption des propositions.
- **En toile de fond, le cycle de Doha**, négociations multilatérales sur le commerce débutées en 2001 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Comme la plupart des pays développés - dont les Etats-Unis, le Japon - et de nombreux pays en voie de développement, l'Union européenne soutient son agriculture. A l'origine, la PAC est une politique agricole, mais aussi une politique alimentaire visant, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à développer la production agricole pour satisfaire la consommation intérieure.

Années 60-90 : la « première » PAC

A l'origine, la PAC reposait sur trois grands instruments : l'intervention, les subventions à l'exportation et les droits de douane. L'intervention consistait à garantir aux producteurs des prix de vente stables, supérieurs aux cours mondiaux. En 1987 par exemple, les prix intérieurs des céréales étaient de 2,5 fois supérieurs à ceux qui prévalaient sur les marchés mondiaux. La garantie de bénéficier de ces prix élevés a incité les agriculteurs à produire des quantités importantes. L'industrie de l'alimentation animale se détournait progressivement de ces céréales européennes trop chères, et préférait utiliser d'autres matières premières, souvent importées. Les stocks de céréales, mais aussi de poudre de lait, de beurre, et de viande bovine achetés par les instances communautaires pour soutenir les prix, se sont peu à peu accumulés. Ecouler ces surplus hors Europe aux cours mondiaux mobilisait des subventions à l'exportation et engendrait un cercle vicieux : les quantités exportées faisaient baisser les prix et augmenter d'autant les subventions à l'exportation, dont le budget explosait. Ces subventions étaient vivement critiquées par les pays tiers pour leurs effets de distorsion sur les marchés internationaux, de même que la protection douanière qui consiste à limiter les importations en Europe en taxant les produits importés.

Années 1990 : changement de logique

C'est ainsi que sous l'effet de contraintes à la fois internes et externes, la Commission européenne s'est engagée, à partir des années 90, dans un processus de réforme qui se poursuit encore aujourd'hui. Au-delà des compromis, la ligne de cette réforme est constante : le remplacement progressif du soutien aux prix par des **aides directes**. Les prix institutionnels garantis diminuent pour se rapprocher des prix mondiaux et les conditions de l'intervention publique (achats, stocks et subventions aux exportations) sont plus strictement encadrées.

Pour compenser le choc économique induit par la baisse des prix institutionnels, les agriculteurs reçoivent des aides directes, d'abord couplées à une production particulière, c'est-à-dire versées par hectare, tête de bétail ou tonne de lait produite. Pour limiter les incitations à produire, ces aides ont été progressivement déconnectées des productions agricoles développées. C'est le principe du « **découplage** », mis en place par la réforme de 2003 : l'agriculteur perçoit désormais un montant global par exploitation, ou « paiement unique », indépendamment de ce qu'il produit. Cette réforme a également introduit le concept de « **conditionnalité** » : pour bénéficier de ces aides, l'agriculteur doit respecter des exigences réglementaires (une vingtaine de directives) en matière d'environnement, de santé et de bien-être animal. Il peut aussi décider de ne rien produire, à condition de maintenir les sols dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales ».

Enfin, parallèlement, s'est développé depuis 1999, un transfert d'une part croissante de ces aides directes, dites du premier pilier, vers un deuxième pilier consacré au « développement rural » et comprenant des actions en faveur de l'environnement (maîtrise des pollutions etc.), de l'aménagement de l'espace rural, de la gestion des risques et de l'adaptation des structures. La réforme de 2003 a renforcé ce second pilier en autorisant un prélèvement supplémentaire sur les aides directes. Ce transfert s'appelle la « **modulation** ».

NAISSANCE ET PRINCIPES

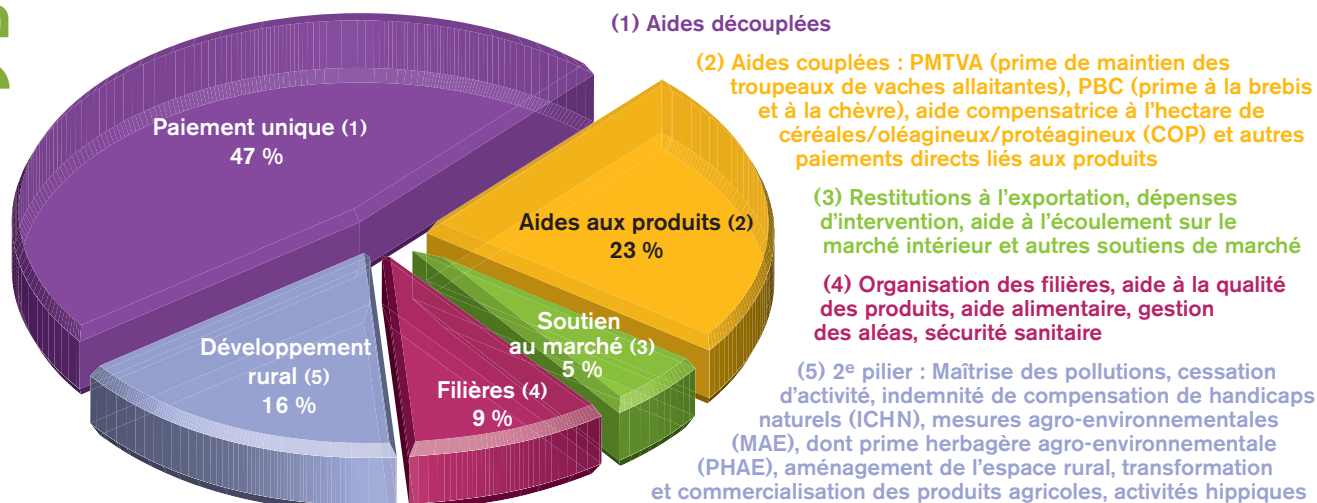
Comme Rome, où a été signé son acte de naissance (en 1957), la PAC ne s'est pas faite en un jour... De longues négociations ont été nécessaires pour faire émerger trois principes fondateurs, encore en vigueur aujourd'hui :

- l'**unicité du marché** : absence de droits de douane entre les pays constitutifs de la zone économique (Union européenne) et harmonisation des règles administratives et sanitaires.
- la **préférence communautaire** : taxation des importations venant de l'extérieur de l'Europe.
- la **solidarité financière** : les Etats membres abondent le budget de l'UE, dont la majeure partie est consacrée à la PAC en fonction principalement de leur Produit intérieur brut et indépendamment du poids de leur agriculture. L'Allemagne est le plus gros contributeur. Certains pays se sont peu à peu élevés contre le coût de la PAC et le choix de soutenir des prix élevés en situation excédentaire. Représentatif de cette position, résumée par le célèbre « *I want my money back* », de Margaret Thatcher, le Royaume-Uni obtint en 1984 un rabais de sa contribution financière.

RÉPARTITION DES SOUTIENS À L'AGRICULTURE EN FRANCE EN 2008

Source : MAP, SAFSL

Le détail de ces soutiens permet d'en saisir le contenu concret, mais aussi la complexité.



Les postes 1, 2, 3 sont financés uniquement sur fonds communautaires, les postes 4 et 5 sont cofinancés par la PAC et par les Etats membres

La recherche sollicitée

« A chaque tournant de la PAC, nous sommes sollicités, que ce soit au niveau français ou européen », indique Vincent Chatellier, directeur de l'unité « Laboratoire d'Études et de Recherches en Economie », Inra Angers-Nantes. « Nous participons à des groupes de travail organisés par le ministère en charge de l'Agriculture. Actuellement, cinq groupes examinent différents enjeux de la PAC, comme la compétitivité, l'instabilité du marché, l'environnement, etc. Nous sommes également invités à présenter nos travaux devant la Commission et le Parlement européen, mais aussi en France, auprès des syndicats et des coopératives agricoles. Le travail des économistes consiste à modéliser les impacts de telle politique actuelle ou à venir. Nous devons à la fois produire des données et affiner nos modèles pour être à jour avec les derniers développements de la recherche », ajoute Alexandre Gohin, directeur de recherche

Le rôle de la recherche dans la décision publique

« Les chercheurs économistes de l'Inra interviennent en appui aux politiques publiques dans un objectif premier d'éclairage des décisions, adoptées ou en discussion. Pour cela, ils en quantifient les impacts sur les productions, les prix, les revenus, etc., en utilisant des modèles de simulation. Ceux-ci intègrent, de façon aussi fine que possible, les mécanismes à l'œuvre de sorte qu'il est possible de comprendre le pourquoi de tel ou tel résultat, son origine première et les forces qui l'accroissent ou au contraire l'atténuent. Centrés au départ sur les dimensions économiques agricoles, ces modèles intègrent aujourd'hui de mieux en mieux les dimensions économiques non agricoles, environnementales et territoriales ».

Hervé Guyomard, directeur scientifique Agriculture, Inra

Des aides aux montants contrastés :

(Valeurs moyennes en France sur la période 2003-2007)

- En grandes cultures,

montant moyen des aides directes totales (1^{er} et 2^e piliers) : **36 200 euros par an**,
revenu (= « résultat courant avant impôt ») :

34 800 euros par an

- En élevage ovins-caprins, montant moyen des aides directes : **27 000 euros par an**,
revenu : **18 400 euros par an**

che au sein de l'unité SMART*, Inra Rennes. « C'est pourquoi les travaux de recherche sur le long terme sont nécessaires », complète Vincent Réquillart, (directeur de recherche, GREMAQ**) qui a dirigé, sur une période de dix ans, l'élaboration d'un modèle dans le secteur laitier. La plupart des économistes de l'Inra spécialistes de la PAC en suivent les évolutions depuis de nombreuses années.

Où en sommes-nous actuellement ?

Les réformes successives de la PAC ont eu des résultats positifs. Les aides

* Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires

** Groupe de Recherche en Economie Mathématique et Quantitative

octroyées comme compensation à la baisse des prix administrés ont un coût de gestion élevé, mais elles constituent un transfert de revenu vers les agriculteurs plus efficace que celui qui était permis par les dépenses d'intervention. Les aides directes, paiement unique et aides aux produits, représentent désormais plus des deux tiers du budget de la PAC (voir le schéma). Sans elles, la plupart des agriculteurs obtiendraient un revenu modeste, voire négatif, dans la mesure où les coûts globaux de production sont souvent supérieurs au chiffre d'affaires. Les instruments d'intervention sont réduits mais pas supprimés (ils ont été réactivés en 2009 lors de la chute du prix du lait). Dans le détail, les achats à

prix fixes ne se font plus que pour certains produits : blé tendre, beurre, poudre de lait, et dans la limite de quantités préétablies ; le stockage public *via* les offices d'intervention se déclenche sous forme de « filets de sécurité » seulement si le prix baisse en dessous d'un seuil prédéfini. Selon l'état des marchés, la Commission européenne peut aussi donner des aides ciblées au stockage privé pour le beurre, les viandes, le sucre et l'huile d'olive.

Le soutien aux exportations ne représente plus aujourd'hui que 2% du budget de la PAC, contre 30% avant 1992, et concerne surtout les produits laitiers et le sucre. Plusieurs pays réclament à l'OMC la suppression totale de cet instrument fin 2013.

La réforme de la PAC la plus récente (2008) dite du « bilan de santé » apporte trois innovations importantes : l'obligation d'un découplage quasi total des paiements directs en 2013 ; la possibilité pour les Etats membres de redistribuer une partie des aides directes entre catégories d'agriculteurs, et l'abandon du régime des quotas laitiers à horizon 2015.

Les règlements communautaires laissant aux Etats membres certaines marges de manœuvre, l'application française des deux précédentes réformes de la PAC (2003 et 2008) présente certaines particularités.

Les choix français

En 2003, le gouvernement français a opté pour le maintien d'un couplage des aides directes aux productions bovines et ovines-caprines (1). Ceci pour éviter un abandon de ces productions, alors même qu'elles jouent un rôle environnemental et territorial jugé essentiel dans les zones défavorisées, notamment en montagne. En effet, si les aides ne sont plus conditionnées à la production (c'est le principe du découplage), certains éleveurs peuvent avoir intérêt à ne plus produire, surtout dans le cas où les coûts de production sont supérieurs au chiffre d'affaires. Autre raison pour soutenir ces productions : maintenir le taux d'auto-provisionnement, déjà très faible en France pour le secteur ovin (50%).

En 2003, le gouvernement français a opté pour le système dit « de la référence historique » (2) afin de mettre en œuvre les paiements découplés. Ce choix est identique à celui de l'Espagne et de l'Italie mais différent de celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Selon ce modèle historique, le montant des aides découplées versé à chaque agriculteur est déterminé en fonction de ce qu'il percevait (en aides directes couplées aux facteurs de production) au cours d'une période de référence 2000-

2002. Ce modèle tend donc à figer la situation initiale, les exploitations les plus productrices continuant à recevoir le plus d'aides. En Allemagne, un modèle différent, dit « régionalisé », implique que chaque exploitant d'une même région touche le même montant par hectare, quelle que soit son activité. A noter que, si le modèle allemand permet des redistributions budgétaires entre agriculteurs, il a tendance, comme le modèle français, à profiter aux exploitations de grandes superficies.

En 2008, malgré les encouragements du nouveau règlement communautaire, le gouvernement français a décidé de maintenir le modèle de la référence historique, mais de procéder à une redistribution des soutiens par une autre voie. C'est le plan « Barnier » de 2009. La redistribution, importante (15% du total des aides, soit environ 1,5 milliard d'euros) se fait essentiellement (3) en faveur de l'élevage à l'herbe, *via* des aides à l'ha de prairies et fourrages, et en faveur du secteur ovin-caprin, à travers une nouvelle prime à la brebis. Les fonds budgétaires nécessaires sont prélevés dans le pool des aides *via* la modulation et l'augmentation du découplage, qui passe de 0 à 25% pour la PMTVA, de 75 à 100% pour les aides en grandes cultures. Ce dernier secteur voit donc ses aides diminuer.

Malgré ces réformes conséquentes, la PAC est critiquée, en particulier sur la forte hétérogénéité des aides entre Etats membres ou entre types de production, ainsi que sur l'inadaptation des instruments aux défis que doit relever l'agriculture européenne : compétitivité, instabilité des prix et des marchés, fourniture de biens publics environnementaux (stockage de carbone, préservation de la biodiversité, etc.).

ET SI LA PAC ÉTAIT SUPPRIMÉE ?

La question fait débat et illustre l'importance de la solidité des modèles utilisés par les chercheurs pour analyser les politiques publiques. Selon une étude britannique publiée en 2005 (4), la réponse serait sans appel : malgré une diminution de la richesse produite en Europe, la baisse des prix alimentaires entraînerait un tel gain pour les consommateurs que la société européenne dans son ensemble serait gagnante. Une étude française (5) réalisée en 2008 par Alexandre Gohin tire une conclusion différente. En utilisant une représentation fine des secteurs agricoles et agro-alimentaires, le chercheur français montre que ceux de la viande bovine, du maïs et du bioéthanol seraient les plus affectés au travers notamment d'importations accentuées. Contrairement aux chercheurs britanniques, l'économiste prend en compte l'existence d'un chômage potentiellement engendré chez les agriculteurs ainsi qu'une transmission imparfaite des baisses de prix le long des chaînes de production, transformation, distribution et consommation. L'introduction de ces deux phénomènes aboutit à inverser les résultats de l'étude anglaise, à savoir que la suppression de la PAC aurait un coût, non seulement pour les acteurs de la branche agricole, mais également pour la société européenne. Toutefois, Alexandre Gohin tient à préciser : « Ces résultats ne plaident en aucun cas pour que la PAC reste en l'état. Ils mettent simplement en garde contre les dangers de raisonnements trop partiels ou partiaux sur cette politique ».

(1) PMTVA et PBC, voir le schéma page précédente, pour les définitions des primes.

(2) Principe de la référence historique : le paiement unique est égal à la « moyenne des aides perçues dans la période 2000-2002, divisée par le nombre d'ha de l'exploitation, le tout multiplié par le nombre d'hectares éligibles ». Les ha éligibles étant les terres arables et les pâturages, à condition que ces surfaces soient entretenues selon les « bonnes conditions agricoles et environnementales. Le corollaire étant qu'un agriculteur peut percevoir ces aides même s'il a complètement arrêté de produire à partir de 2002.

(3) Et dans une moindre mesure pour l'agriculture biologique, l'assurance récolte, etc.

(4) HM Treasury and Defra (2005). A vision for the Common Agricultural Policy.

(5) Alexandre Gohin. Quelles conséquences d'une suppression de la PAC après 2013 ? *Revue d'économie politique*, 2009/4 (Volume 119).



© Gianpaolo Pagni

2 La PAC, un terrain de recherche fertile

Confrontée à de nombreuses difficultés, la PAC a considérablement évolué depuis sa création. Dans ce processus continu de réforme, les travaux des chercheurs tiennent une place importante. Les économistes en particulier sont sollicités pour éclairer la décision publique, essentiellement en quantifiant l'impact des politiques actuelles et des décisions futures. Plusieurs d'entre eux s'expriment sur leurs travaux.

► **Les aides directes**, par *Vincent Chatellier*, directeur de l'unité « Laboratoire d'Études et de Recherches en Économie »

Quelles sont les principales conséquences du bilan de santé de la PAC en France ?

Les simulations que nous avons réalisées à partir des données du RICA* montrent que le « plan Barnier » de 2009 permet une redistribution significative des aides, d'une part entre secteurs d'activité agricole, d'autre

part entre régions : - 16% pour les exploitations spécialisées en grandes cultures, +50% pour les producteurs spécialisés en ovins-viande et +30% pour les producteurs laitiers herbagers des zones de montagne. L'impact est plus neutre, voire légèrement négatif, pour les éleveurs de bovins-viande des zones de plaine et pour les exploitations laitières intensives à base de maïs fourrage.

Ce rééquilibrage des aides ne se traduit pas systématiquement par celui des revenus, ceux-ci dépendant également des prix agricoles, caractérisés par une grande volatilité. Au niveau régional, la redistribution bénéficie aux régions herbagères d'élevage (+13% d'aides directes en Auvergne, +12% en Franche-Comté et en Limousin) au détriment des régions spécialisées en grandes cultures

* RICA : Réseau d'Information Comptable Agricole

(-16% en Ile-de-France, -14% en région Centre).

Peut-on envisager d'autres formes de redistribution ?

Dans le modèle régionalisé allemand, il n'y a pas de redistribution des soutiens entre les régions, chacune continuant à recevoir la même enveloppe globale. Par contre, à l'intérieur de chaque région, la répartition des aides entre agriculteurs change, puisqu'elles deviennent uniformes par hectare. C'est un modèle difficile à appliquer en France : il serait en effet délicat d'uniformiser le montant à l'hectare dans des régions hétérogènes comme l'Aquitaine où cohabitent, entre autres, des cultures intensives et des systèmes d'élevage extensif. Au contraire du modèle utilisé en Allemagne, le « plan Barnier » permet, lui, une redistribution entre les régions. En partenariat avec l'Association des régions de France, nous avons étudié d'autres scénarios de répartition interrégionale, prenant en compte les dimensions sociales (emploi) et territoriales (proportion de zones défavorisées, surface agricole utile). Ces scénarios débouchent également sur des redistributions importantes.

Les soutiens directs découplés sont-ils neutres sur la production ?

Cette question est d'importance car les soutiens découplés, tolérés pour l'instant dans le cadre de l'OMC, sont néanmoins critiqués. Leur effet de distorsion de concurrence fait en particulier l'objet d'un examen approfondi. Nous avons récemment soumis une réflexion à ce sujet dans le cadre d'un ouvrage international de l'ICTSD (1). Nous y soulignons que les soutiens découplés ont moins d'effet de distorsion sur la production et sur les échanges que les soutiens couplés ou qu'un système de prix garantis à un niveau élevé. Cependant, ils ne sont pas totalement neutres sur les choix productifs des agriculteurs : en assurant un montant minimal de revenu indépendamment de l'évolution des prix, ils apportent une sécurisation qui peut favoriser la production, l'accès au crédit, les investissements. Ces soutiens directs sont néanmoins indispensables à la viabilité d'un très grand nombre d'exploitations européennes.



© Inra / Jean Weber

Une âpre concurrence entre pays européens

Au sein de l'Union européenne, et comme en témoignent les nombreux débats du moment entre la France et l'Allemagne sur la question de la compétitivité relative des filières agricoles, les Etats membres sont en concurrence les uns vis-à-vis des autres. Si la PAC cherche, au travers du principe de l'unicité des marchés, à harmoniser les règles (administratives, sanitaires, environnementales, etc.) entre les Etats membres, elle offre aussi à chacun d'eux d'importantes latitudes quant à leurs applications (selon le principe dit de la subsidiarité). De même, la PAC ne se substitue pas à certaines règles nationales (fiscalité, niveaux des salaires, etc.) qui peuvent induire des distorsions de concurrence. Ainsi les règles nationales relatives à la mise en œuvre du régime des quotas laitiers sont, depuis de nombreuses années déjà, très différentes d'un pays à l'autre.

Les travaux de recherche sur le secteur laitier soulignent que les exploitations françaises disposent d'atouts à faire valoir dans la compétition européenne : du foncier en quantité relativement abondante ; des montants importants d'aides directes ; une bonne maîtrise du coût alimentaire (en raison notamment d'un climat propice) ; un faible coût d'acquisition des moyens de production (le foncier vaut moins cher qu'ailleurs et les quotas laitiers sont gratuits et gérés administrativement) ; une dynamique soutenue des investissements pour moderniser les installations et les rendre compatibles avec les normes environnementales. Ces travaux indiquent, en revanche, que les unités françaises sont pénalisées par des coûts élevés de mécanisation et une productivité du travail encore insuffisante par rapport à celle des concurrents des pays du Nord. Enfin, en raison des investissements importants réalisés au cours de la précédente décennie, de nombreuses exploitations pourraient aujourd'hui produire plus de lait à coûts fixes constants.

D'une façon générale, des travaux conduits à l'Inra cherchent à identifier les forces et faiblesses des exploitations agricoles françaises dans l'univers concurrentiel communautaire. En s'appuyant sur les bases de données représentatives de l'agriculture européenne (Enquête structure, Réseau d'Information Comptable Agricole) et en privilégiant des analyses pluriannuelles, ces travaux permettent d'apporter des résultats quantitatifs précis sur les gains de productivité (des facteurs de production et du travail), l'efficacité économique des différents systèmes de production et/ou la dynamique de l'endettement. Ces analyses comparatives permettent aussi de tester la sensibilité des exploitations agricoles à une modification du mode d'octroi des aides de la PAC et à une variation des prix des produits agricoles ou des intrants. Dans le contexte d'une raréfaction progressive des ressources en énergie fossile, ces recherches doivent aussi permettre de discuter des systèmes de production innovants sur le plan environnemental et performants au plan économique.

(1) Agricultural Subsidies in the WTO Green Box
Edited by Ricardo Meléndez-Ortiz
International Center for Trade and Sustainable
Development, Geneva, Switzerland.

Les instruments de régulation des marchés, par Alexandre Gohin, directeur de recherche, unité « Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires »

Faut-il une régulation publique des marchés agricoles ?

C'est certainement l'un des sujets le plus controversés en économie agricole. Pour les tenants d'une forte régulation publique, les marchés agricoles ne peuvent pas s'autoréguler, de par leur spécificité. Prenons un exemple. Si la récolte de blé est mauvaise, les prix augmentent car il y a pénurie. Pour qu'ils diminuent, il faudrait, soit que l'offre augmente, soit que la demande diminue. Or l'offre est peu réactive, du fait de la durée du cycle de production, et la demande est peu modulable, du fait de besoins alimentaires constants. Toute variation de prix est donc amplifiée, au détriment de la stabilité du marché et du fonctionnement des entreprises.

A l'inverse, les tenants d'une faible régulation publique en agriculture arguent que les mécanismes privés de stockage et d'échanges internationaux suffisent à endiguer l'essentiel de la volatilité. Le reste étant compensé par des systèmes d'assurance ou de marchés à terme. Force est de reconnaître que ces solutions privées n'existent pas toujours et même lorsqu'elles existent, les prix et revenus ne sont pas stables pour autant.

Pourquoi est-il difficile de développer des solutions privées ?

De nombreux travaux de recherche soulignent le rôle dissuasif des politiques publiques agricoles sur le développement des outils privés de gestion du risque. En particulier les aides directes, surtout lorsqu'elles sont ajustables en fonction des prix, comme aux États-Unis, réduisent l'intérêt pour les agriculteurs à utiliser des produits de gestion des risques. Nos recherches montrent en plus que les entreprises disposent également de certains leviers propres pour gérer les effets du risque, notamment *via* leurs décisions d'investissement. En anticipant ou retardant leurs investissements, elles lissent les effets des prix sur leurs propres revenus et par la même occasion tendent à stabiliser les marchés.

Comment fonctionnent les marchés à terme ?

Les marchés à terme, qui existent dans de nombreux secteurs permettent des opérations de bourse sur des marchandises agricoles ou non-agricoles. Dans le secteur agricole, ils consistent à « pré-vendre », par exemple la production de l'année à venir, en pariant sur le prix qui aura cours au moment de la récolte. Acheteurs et vendeurs se mettent d'accord sur des

contrats en fonction de leurs estimations respectives. Le vendeur réalise des gains si le prix sur lequel il s'est engagé est supérieur au prix de marché en vigueur au terme du contrat... et inversement pour l'acheteur. Ce jeu de spéculation, qui est très discuté, a cependant une vertu, qui est de protéger les acteurs contre les variations futures de prix, puisque ce sont eux qui fixent et s'engagent sur les prix. Nous avons montré que les spéculateurs, en intervenant massivement sur les marchés à terme favorisent la production par couverture du risque.

Quel rôle pour l'action publique ?

Elle devrait veiller au bon fonctionnement de ces marchés à terme, en s'assurant notamment qu'ils ne sont pas aux mains d'un nombre limité d'acteurs qui pourraient imposer des prix trop éloignés de la réalité. L'intervention publique est également nécessaire dans les situations dites catastrophiques, un accident sanitaire majeur par exemple, pour lesquelles les solutions privées ne sont pas efficaces. Un enjeu majeur de recherches est d'ailleurs d'établir une frontière non arbitraire entre ces situations catastrophiques et ce qui relève d'une situation normale de risque.

Les mesures agri-environnementales (MAE), par Pierre Dupraz, directeur de l'unité « Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires »

Comment analysez-vous les mesures environnementales de la PAC ?

Les deux principaux instruments en faveur de l'environnement sont la conditionnalité des aides et les MAE. Inclues dans le deuxième pilier, les MAE sont basées sur des contrats. Leur adoption par les agriculteurs est facultative. Nous avons conduit deux programmes de recherche européens sur les MAE et réalisé deux rapports d'évaluation, ces derniers à la demande de la Commission européenne. Notre analyse pointe plusieurs défauts. Trop d'objectifs parfois contradictoires sont ciblés par les MAE, conduisant à une dispersion des efforts. Les coûts administratifs de ces mesures sont mal connus et les bénéfices attendus ne



UNE "BANDE ENHERBÉE" (mélange fleuri) en bordure de champs de maïs dans une région de grandes cultures intensives de plaine (vallée de l'Ain).

➔ sont pas assez documentés. Cela handicape leur efficacité et leur évaluation. Les coûts administratifs supportés par les agriculteurs ne sont pas pris en compte dans les compensations offertes, au détriment des mesures les plus ambitieuses du point de vue environnemental. Récemment des progrès ont été réalisés dans la prise en compte des effets de seuil : un taux d'adoption minimal est exigé pour la mise en œuvre de certaines MAE territorialisées pour que leur impact soit significatif sur la qualité de l'eau ou sur la biodiversité.

Comment dessiner des aides efficaces ?

Outre la correction des défauts évoqués ci-dessus, un point essentiel est de cibler des objectifs adaptés à l'instrument. Offrir des MAE aux agriculteurs pour réduire les impacts négatifs des pratiques sur la qualité de l'eau ou de l'air est en contradiction avec le principe pollueur-payeur. Au-delà de l'aspect moral, enrichir les pollueurs leur donne un avantage sur les marchés, en particulier sur le marché foncier, qui peut s'avérer contre-productif à long terme.

Autre aspect, développer des MAE avec obligation de résultats. Dans cette logique, le paiement des aides est subordonné à l'obtention de résultats environnementaux, au contraire des mesures à obligation de moyens qui ne sont pas directement liées aux résultats. Cela sous-entend de pouvoir mesurer ces impacts environnementaux. Les expériences récentes sont prometteuses, y compris en terme de collaboration entre agriculteurs, militants associatifs et administrateurs. Elles montrent la nécessité d'un accompagnement scientifique et technique soutenu.

Quelles pistes de recherche pour ces aides ?

La PAC étant une politique européenne, il semble logique qu'elle finance des biens publics globaux, comme la biodiversité, plutôt que des biens publics locaux, comme la qualité de l'eau ou le paysage. On peut comprendre par exemple que les Bulgares rechignent à financer la qualité de l'eau en Bretagne. Pour servir des objectifs globaux, comme la biodiversité, on pourrait se pencher sur un indicateur comme le taux de matière organique des sols. Un taux optimal permet en effet une protection contre l'érosion, une meilleure

Comment prendre en compte les territoires ?

Il est aujourd'hui malaisé d'évaluer les aides qui sont réellement consacrées au développement des territoires ruraux. Une partie de ces aides dépend de la « Politique de cohésion », volet de la politique de l'UE visant la convergence des « régions » européennes. Quant à la PAC, même si le deuxième pilier est intitulé politique de « développement rural », les mesures qui lui sont spécifiquement dédiées n'en représentent que 18 % du budget total. Ces mesures concernent

essentiellement la qualité de vie et la diversification économique des territoires. La trentaine de mesures du deuxième pilier est surtout consacrée au développement agricole, pour soutenir la compétitivité de l'agriculture, encourager les pratiques agri-environnementales (MAE essentiellement) et compenser les handicaps naturels. Cette situation invite à clarifier les rapports entre développement des territoires ruraux et développement de l'agriculture, qui sont en réalité essentiels l'un à l'autre. Notre analyse montre que l'agriculture joue encore un rôle moteur dans le développement économique des territoires ruraux, même si son poids s'est considérablement amoindri dans les dernières décennies, surtout pour les espaces ruraux soumis à de fortes influences urbaines et qui se tournent vers des économies résidentielles. Des recherches récentes montrent que cet effet d'entraînement est d'autant plus fort dans les régions possédant un secteur agro-alimentaire développé, à condition que ce dernier valorise les productions locales. L'agriculture joue aussi un rôle déterminant dans l'attractivité démographique rurale, par les paysages qu'elle contribue à offrir et par son rôle dans la qualité des ressources naturelles. Peu de travaux permettent cependant de documenter ce dernier point. Des études montrent que certains traits du paysage ont un effet attractif direct (haies, forêts, par exemple). Réciproquement, le développement rural profite à l'agriculture et c'est là un aspect moins clairement pris en compte : la qualité des biens et services offerts localement, les dynamiques économiques offrant une possibilité d'emplois pour le conjoint sont autant de facteurs qui favorisent l'installation, la reprise d'exploitations et aident à la pérennisation de certaines structures agricoles.

En conclusion, il serait nécessaire, d'une part, de clarifier les objectifs du second pilier et, d'autre part, d'articuler les différents volets des politiques, PAC et Politique de cohésion, pour éviter les redondances, voire les incohérences, dans l'application des mesures. Les recherches permettant une connaissance fine des impacts réciproques entre développement de l'agriculture et développement des territoires seront utiles pour y parvenir.

Bertrand Schmitt et Francis Aubert, Centre d'Economie et de Sociologie Rurales Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux, Inra Dijon



PAYSAGE AGROFORESTIER : les arbres espacés permettent une production agricole maintenue dans un paysage attractif.

© Inra / Christian Dupraz

dégradation des pesticides, un meilleur usage des engrais. Il favorise la vie dans le sol, et par là-même, la biodiversité dans l'ensemble de l'agroécosystème. Enfin, il est un indicateur du carbone séquestré dans le sol, ce qui rejoint la problématique du climat. En allant plus loin, ce taux de matière organique pourrait être

pris en compte pour attribuer les aides du premier pilier, non pas comme conditionnalité, mais sous forme d'aides modulées en fonction des résultats obtenus. La difficulté consiste actuellement à mesurer cet indicateur de façon simple et peu coûteuse. Ici aussi, il y a besoin d'approfondir.



© Gianpaolo Pagni

3 La PAC et les échanges internationaux de produits agricoles

La PAC influence les marchés mondiaux des produits agricoles. A ce titre, elle doit respecter les règles édictées par l'OMC. L'enjeu des travaux de l'Inra est double : éclairer l'avenir de la PAC en tenant compte des règles actuelles et futures de l'OMC, comprendre les liens entre commerce et développement.

L'agriculture a longtemps fait l'objet de dérogations qui, en pratique, revenaient à l'exonérer des contraintes imposées au commerce international. La contrainte est apparue lors du cycle dit de l'Uruguay initié en 1986. Les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, mais aussi plusieurs pays émergents comme le Brésil, l'Argentine ou la Thaïlande, ont fait pression pour mettre fin à « l'exception agricole ». Le cycle de l'Uruguay s'est conclu en 1994 par les accords de Marrakech. Leur volet agricole comprenait trois « piliers » sur lesquels les membres se sont engagés : le soutien interne, la

concurrence à l'exportation et l'accès au marché. En l'absence d'un nouvel accord à l'OMC, ces règles organisent aujourd'hui encore le commerce international de produits agricoles.

Sur le chapitre du soutien interne d'abord, les aides ont été classées dans trois « boîtes » de couleur différente selon les distorsions de concurrence qu'elles entraînent. La plus distorsive, la boîte orange, renferme les aides couplées ainsi que les dépenses de soutien au prix de marché. Elle est soumise à un plafonnement et à des engagements de réduction. La boîte bleue contient des aides aux effets plus ambigus puisqu'elles sont cer-

tes couplées mais simultanément soumises à des mesures de contrôle de l'offre, comme une obligation de mise en jachère par exemple. Ces aides sont tolérées. La boîte verte enfin contient des aides ayant peu ou pas d'impact sur la production. Les aides découplées, les soutiens à la recherche ou les aides environnementales entrent dans cette catégorie. Les aides de la boîte verte sont autorisées sans limites.

Les restitutions à l'exportation, ensuite, étaient l'outil le plus critiqué car elles abaissent directement les cours mondiaux et concurrencent les productions locales des pays tiers. De nombreux pays souhaitaient

leur disparition. En 1994, fut décidée une obligation de réduction de ces subventions après qu'elles aient été plafonnées par produit à la fois en volume et en valeur.

Enfin, l'accord sur l'accès au marché avait pour but d'obtenir une plus grande prévisibilité et une meilleure transparence. Les différents instruments protecteurs des marchés intérieurs ont été convertis en équivalents droits de douane et réduits de 36% en moyenne.

Des règles plus contraignantes à l'avenir

Le volet agricole des accords de Marrakech laissait aux membres une certaine marge de manœuvre. Elle a été utilisée par les pays afin d'échapper aux aspects les plus contraignants de l'accord. Un savant dosage dans la réduction des droits de douane a ainsi permis de conserver les droits les plus élevés qui protégeaient des secteurs

sensibles tout en respectant les objectifs globaux de réduction. De même, les différentes réformes de la PAC, notamment le découplage des aides, ont permis de conserver des soutiens internes élevés dans l'UE en les transférant vers la boîte verte.

Selon l'économiste Jean-Christophe Bureau, « *peu de réformes ont en fait été adoptées sous la contrainte directe de l'OMC. Toutefois, prévient le chercheur, dans les négociations actuelles, certaines propositions de modalités, comme celles des Etats-Unis ou du Brésil, empêcheraient l'UE de conserver des outils de régulation ou de gestion de crise. Outils pourtant fort utiles au regard de la situation actuelle de l'agriculture* ».

L'issue des négociations qui ont lieu actuellement dans le cadre du cycle de Doha reste incertaine car de nombreuses divergences subsistent sur le volet agricole, comme sur de nombreux dossiers non agricoles. Cependant, on entrevoit la forme que

prendrait un accord. C'est plutôt le chiffrage des différents engagements qui fait débat.

D'ores et déjà, il a été convenu de supprimer les subventions à l'exportation dès 2013 en cas d'accord. Pour le soutien interne, le plafond de la boîte orange devrait être réduit et la boîte bleue serait, elle aussi, plafonnée. Une restriction porterait également sur le cumul de toutes les aides distorsives. D'autre part, le contenu de la boîte verte pourrait être réexaminé. Pour l'accès au marché, il a été convenu d'une modalité de réduction par bande tarifaire dans laquelle les droits de douane les plus hauts seraient soumis à de plus fortes baisses. Néanmoins, les pays auraient la possibilité de classer certains produits dans une catégorie dite « sensible » pour lesquels des conditions plus souples seraient accordées.

Mesurer les conséquences d'un futur accord

Tout comme dans la définition des réformes des politiques publiques, les économistes participent à éclairer les négociations internationales en quantifiant les impacts des diverses propositions.

Dans cette optique, les chercheurs de l'Inra de Rennes ont développé un modèle du commerce international agricole permettant d'évaluer l'impact des propositions sur l'agriculture européenne (UE à 15). En se basant sur la proposition de l'UE, les situations apparaissent très contrastées. Les marchés européens du maïs, des viandes ovines, bovines et de volailles seraient les plus affectés par les importations à la hausse. La production extensive de viande bovine (vache allaitante) serait la plus touchée car très concurrencée par des pays comme le Brésil. Basé sur l'herbe, ce secteur produit pourtant de nombreux bénéfices environnementaux. D'autre part, les exportations européennes de sucre, de viande, de volaille, de produits laitiers et d'orge souffriraient de la fin des subventions à l'exportation.

Au final, les revenus et la valeur ajoutée agricole baisseraient et de nombreux emplois pourraient quitter le secteur. Toutefois, les auteurs précisent que ces résultats dépendent fortement de plusieurs paramètres difficilement maîtrisables tels que l'évolution des prix mondiaux, des taux de change, de la consommation alimentaire en Chine. L'évolution de ces variables a été explorée dans le

Du Gatt à l'OMC, des négociations de plus en plus difficiles

Le processus de négociations multilatérales a débuté en 1947 avec la signature de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT en anglais). Depuis 1995, il se poursuit dans le cadre de l'OMC. Alors que le Gatt, signé entre 23 pays, concernait essentiellement la réduction des droits de douane industriels, les négociations à l'OMC impliquent actuellement 153 membres et se sont étendues à d'autres secteurs comme l'agriculture, les services ou encore la propriété intellectuelle. Deux principes sous-tendent l'adoption d'un accord multilatéral : l'unanimité de tous les membres et le « tout ou rien », c'est-à-dire qu'aucun accord ne peut s'appliquer dans un secteur particulier avant qu'un consensus soit trouvé dans chaque domaine. L'affrontement sur une question sensible comme l'agriculture peut donc bloquer l'ensemble des négociations.

L'entrée effective de l'agriculture dans le processus de libéralisation et la création de l'OMC sont toutes deux le fruit des accords de Marrakech qui ont conclu, en 1994, le cycle de l'Uruguay. En plus de l'introduction d'un volet agricole ambitieux et contraignant, ces accords prévoyaient la création d'une organisation internationale, juridiquement reconnue, à même de faire respecter les règles édictées et continuer à réduire les obstacles aux échanges internationaux ; ce sera l'OMC. Contrairement à la plupart des organisations internationales, l'OMC possède une réelle capacité d'imposer ses décisions à un Etat au travers de son Organe de Règlement des Différends (ORD). La procédure de règlement des différends peut aboutir à l'autorisation de mesures de rétorsion de la part du pays lésé contre le membre en infraction. Peu à peu, une jurisprudence est ainsi créée. De plus en plus de pays en voie de développement utilisent d'ailleurs ce recours.

Les accords de Marrakech prévoyaient aussi l'ouverture de futures négociations. Un nouveau cycle a ainsi débuté à Doha en 2001. Qualifié de « cycle de développement », il témoigne de la montée en puissance des pays émergents comme le Brésil ou l'Inde dans les négociations, mais aussi de la difficulté d'obtenir un accord multilatéral. En effet, près de dix ans après, il n'a toujours pas été conclu.

- cadre de la prospective « Agriculture 2013 ». Cette initiative de l'Inra, en partenariat avec le Crédit Agricole et Groupama, a permis de simuler, à travers trois scénarios contrastés, l'impact de la croissance des politiques publiques en matière de biocarburants, des règles de l'OMC et de la PAC.

La situation en Europe est également passée au peigne fin dans le but de mesurer l'acceptabilité des propositions d'autres membres. Ainsi, Jean-Christophe Bureau et Jean-Pierre Butault ont montré que l'UE pourrait supporter une baisse de 70% du plafond de sa boîte orange sans avoir à modifier sensiblement la PAC. Par contre une réduction plus importante pourrait priver l'UE de la possibilité de soutenir un secteur particulier en cas de crise majeure. Pour l'UE l'enjeu premier des négociations sur le dossier du soutien interne est de s'assurer du maintien de la définition de la boîte verte, d'autant plus qu'une jurisprudence de l'OMC pourrait permettre de contester l'absence de distorsions de ces aides.

La fin des subventions à l'exportation enlèvera la possibilité d'apurer le marché intérieur ; le prix plancher devra se rapprocher du prix mondial moyen. Si l'Europe voulait maintenir des prix minima, il faudrait alors qu'elle se dote de nouveaux outils de régulation des marchés.

La question de l'accès au marché représente le « talon d'Achille » de l'Europe dans les négociations actuelles. Pour certains produits, la viande bovine par exemple, les prix intérieurs restent encore aujourd'hui très supérieurs aux prix mondiaux ; une baisse de certains droits de douane entraînerait une forte hausse des importations comme l'ont montré les simulations des chercheurs de l'Inra.

Quelles incidences pour le Sud ?

Souvent accusées de contribuer à maintenir les pays en développement (PED) dans la pauvreté, les politiques agricoles et commerciales des pays développés ont en fait des effets plus ambigus. Il en est donc de même pour la libéralisation des échanges qui vise plus particulièrement ces politiques. La PAC a longtemps concurrencé des productions locales, comme l'élevage en Afrique de l'Ouest mais, avec la diminution drastique des subventions à l'exportation depuis 1994, c'est de moins en moins le cas. Aujourd'hui, la PAC et la protection douanière qui



© Sij/87200

lui est associée pénalisent plutôt des pays émergents exportateurs de produits agricoles comme le Brésil ou la Thaïlande, mais favorisent les pays les plus pauvres. L'Europe octroie en effet de nombreuses préférences tarifaires à ces derniers. Sur les 153 membres de l'OMC, environ 140 bénéficient d'accords qui leur permettent d'exporter plus facilement sur le marché communautaire. Les 49 pays les moins avancés (PMA) peuvent même exporter vers l'Europe tous leurs produits, hormis les armes, sans droits de douane ni limite quantitative. La PAC les met donc à l'abri de leurs concurrents exportateurs possiblement plus compétitifs en coûts.

L'Inra, en partenariat avec le CEPII (1), a développé un modèle mathématique du commerce mondial, appelé MIRAGE-AGRI, qui permet de quantifier les effets d'un futur accord à l'OMC en tenant compte des préférences tarifaires et des droits de douane réellement appliqués. Ce modèle est utilisé par la Commission européenne dans ses négociations commerciales. Il pointe un effet défavorable de la libéralisation du commerce agricole au développement des PED : en réduisant les droits de douane pour l'ensemble des pays, l'accord amoindrirait la marge préférentielle dont ils bénéficiaient pour leurs exportations, par rapport à leurs concurrents émergents ou développés.

Au total, le modèle MIRAGE-AGRI

conclut à des effets très contrastés pour les PED. Globalement, ce sont les pays du groupe de Cairns (2) qui verraient leurs exportations augmenter le plus au détriment de l'Europe et des pays bénéficiant de préférences tarifaires. L'Australie et le Brésil approvisionneraient davantage les marchés de l'Afrique, des Caraïbes ou des pays Andins. Malgré la faible augmentation de prix prévue par les simulations en cas d'accord dans le cycle de Doha, l'Afrique subsaharienne ou les pays méditerranéens verraient leur situation se dégrader car les pertes pour les consommateurs payant plus cher leur nourriture seraient supérieures aux gains pour les producteurs. En revanche, plusieurs pays asiatiques et sud-américains gagneraient à la libéralisation. L'OMC reconnaît dans ses statuts le besoin d'appliquer des règles plus souples pour les PED. Plusieurs mesures en ce sens existent déjà. Toutefois, comme le démontrent ces résultats, ce régime ne distingue pas assez les PED entre eux pour satisfaire aux objectifs de développement du cycle de Doha. Les efforts de modélisation, au-delà de leur rôle prédictif, peuvent permettre de concevoir un système de préférence à même de créer un lien fort entre expansion du commerce et développement. ●

(1) Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

(2) Coalition de 19 pays agro-exportateurs développés et émergents subventionnant peu leur agriculture (Brésil, Argentine, Canada, Australie, Afrique du Sud...)

Dossier rédigé par **Géraud Chabriet** et **Pascale Mollier**

Responsable scientifique : **Vincent Chatellier** (Inra, Angers-Nantes) et **Hervé Guyomard** (Inra, directeur scientifique Agriculture)

+d'infos

■ références :

- « La politique agricole commune », Jean-Christophe Bureau, 2007, Ed. La Découverte.
- Tous les résultats et enseignements de la prospective sur : www.inra.fr/agriculture2013