

# Les soutiens à l'agriculture

Théorie, histoire,  
mesure

J.-P. Butault, éditeur





# Les soutiens à l'agriculture

Théorie, histoire,  
mesure

© INRA, Paris 2004

ISBN : 2-7380-1176-4

ISSN : 1144-7605

Le code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

# Les soutiens à l'agriculture

Théorie, histoire,  
mesure

Jean-Pierre Butault, éditeur

## MIEUX COMPRENDRE

### **Viruses and virus diseases of *Poaceae* (*Gramineae*)**

H. Lapierre, P.A. Signoret, ed.  
2004, 890 p.

### **Les rongeurs de France**

Faunistique et biologie  
H. LE LOUARN, J.P. QUÉRÉ  
2003, 260 p.

### **Quantitative genetics and breeding methods in autopolyploid plants**

A. GALLAIS  
2003, 515 p.

### **Principes des techniques de biologie moléculaire**

2<sup>e</sup> édition revue et augmentée  
D. TAGU, C. MOUSSARD (éds.)  
2003, 180 p.

### **Éléments de génétique quantitative**

2<sup>e</sup> édition revue et augmentée  
L. OLLIVIER  
2002, 184 p.

### **Génie génétique**

Une histoire, un défi  
E. HEBERLE-BORS  
trad. M.L. SPIRE, R. JUDOR  
2001, 304 p.

### **L'eau dans l'espace rural**

Vie et milieux aquatiques  
A. NEVEU, C. RIOU, R. BONHOMME,  
P. CHASSIN, F. PAPY (éd.)  
2001, 300 p.

### **Principes de virologie végétale**

Génome, pouvoir pathogène, écologie  
des virus  
S. ASTIER, J. ALBOUY, Y. MAURY, H. LECOQ  
2001, 488 p.

### **Le grain de blé**

Composition et utilisation  
P. FEILLET  
2000, 310 p.

### **Biology of lactation**

J. MARTINET, L.-M. HOUEBINE, H.H. HEAD  
1999, 686 p.

### **Sol : interface fragile**

Pierre STENGEL et Sandrine GELIN  
1998, 222 p.

### **Les marqueurs moléculaires en génétique et biotechnologies végétales**

Dominique DE VIENNE  
1998, 200 p.

### **Assimilation de l'azote chez les plantes**

Aspects physiologique, biochimique  
et moléculaire  
Jean-François MOROT-GAUDRY (éd.)  
1997, 422 p.

### **L'eau dans l'espace rural**

Production végétale et qualité de l'eau  
C. RIOU, R. BONHOMME, P. CHASSIN,  
A. NEVEU, F. PAPY (éd.)  
1997, 414 p.

### **La pomme de terre**

P. ROUSSELLE, Y. ROBERT  
et J.C. CROSNIER (éd.)  
1996, 640 p.

### **Vie microbienne du sol et production végétale**

Pierre DAVET  
1996, 380 p.

### **Nutrition des ruminants domestiques**

R. JARRIGE, Y. RUCKEBUSH,  
C. DEMARQUILLY, M.-H. FARCE  
et M. JOURNET (éd.)  
1995, 921 p.

### **Amélioration des espèces végétales cultivées**

Objectifs et critères de sélection  
André GALLAIS et Hubert BANNEROT  
1992, 768 p.

# Préface

Après une longue période d'un relatif immobilisme, l'Union européenne a profondément remanié sa politique agricole en 1992, puis en 1999 et tout récemment en juin 2003. Ces réformes successives ont répondu au souci de la Commission de rendre la politique agricole commune (PAC) plus facilement acceptable sur la scène internationale. Mais le processus de réforme n'est pas uniquement dicté par cette contrainte. Il vise également à répondre aux attentes des consommateurs et des citoyens européens. Au-delà d'objectifs de production et de parité des revenus agricoles, c'est une agriculture européenne plus respectueuse de l'environnement et des ressources, répartie de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire et garantissant des produits de qualité qui est attendue.

Il ne fait guère de doute que la réforme de juin 2003 ne sera pas la dernière réforme de la PAC.

En effet, la question agricole est toujours un enjeu majeur des négociations agricoles multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce, notamment pour les pays qui ne soutiennent pas ou peu leur agriculture. Parce qu'ils bénéficient d'avantages naturels comparatifs ou qu'ils ne disposent pas des ressources budgétaires nécessaires, ceux-ci contestent les politiques agricoles de nombreux pays développés au motif qu'elles faussent la concurrence ou ruinent les agricultures locales.

Il importe aussi de noter que les soutiens à l'agriculture dans le monde n'ont pas réellement diminué depuis la signature de l'accord agricole de l'*Uruguay Round*, il y a maintenant dix ans, même si leurs modalités d'octroi ont changé. On remarquera cependant que la tendance générale de la baisse des soutiens couplés et de leur remplacement par des paiements de plus en plus découplés des produits peut être ponctuellement contredite, comme le montre l'exemple de la loi agricole adoptée aux États-Unis en 2002.

Cette réforme reste provisoire parce que la PAC qui en est issue ne répond qu'imparfaitement aux demandes des citoyens européens. Des voix se font entendre pour exiger une réorientation significative des aides agricoles européennes sur des objectifs environnementaux ou territoriaux, plus généralement sur des objectifs de développement rural. Les critiques sur le caractère inégalitaire entre exploitations, entre productions ou entre régions des aides actuelles se font également grandissantes. Et même si la pression médiatique est moins forte, ne convient-il pas de porter plus

d'attention que par le passé à la lutte contre l'instabilité des prix agricoles, européens et mondiaux ?

Toutes ces questions sont abordées depuis longtemps par les chercheurs en sciences sociales de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique), le plus souvent dans le cadre d'un partenariat étroit avec les décideurs publics européens et français, notamment ceux du ministère français en charge de l'Agriculture. Cet ouvrage est, en quelque sorte, le fruit de ces travaux. Il est né d'une demande de Bertrand Hervieu lorsqu'il était président de l'Institut. Dans le contexte de changement rapidement esquissé ci-dessus, il avait souhaité que les chercheurs engagés dans ces travaux rédigent une synthèse sur les soutiens en agriculture dans une perspective à la fois théorique, historique et prévisionnelle.

L'objectif premier de cet ouvrage est donc d'expliquer les raisons qui conduisent les pouvoirs publics à intervenir sur les marchés agricoles et à soutenir les revenus agricoles, ainsi que de mettre en lumière les divers effets des instruments économiques utilisés à ces fins. L'ouvrage vise aussi à retracer l'évolution des soutiens publics à l'agriculture de par le monde sur les dernières décennies. La comparaison internationale des niveaux de soutien à l'agriculture et de ses modalités d'octroi illustre la diversité des situations, tout en mettant en lumière des tendances de fond à partir desquelles il est possible, en conclusion, de définir une prospective sur ce que pourraient être les politiques agricoles de demain.

Même si une attention particulière est portée à l'Union européenne et à la France – trois chapitres leur sont spécifiquement consacrés –, l'ouvrage a une portée plus générale dans la mesure où il offre une analyse des politiques agricoles, de leurs fondements, de leurs évolutions passées et de leur devenir au niveau de l'ensemble de la planète. Il enrichit ainsi la palette des ressources que l'INRA propose aux professionnels et aux décideurs publics.

L'ensemble des contributions de l'INRA à la connaissance et à l'expertise publique repose sur un socle commun. Établissement de recherche public et finalisé, notre institut est particulièrement attentif à la pertinence sociale de ses travaux tout en veillant, naturellement, à ce que ceux-ci soient scientifiquement validés et reconnus. Il entretient en permanence des relations avec les milieux politiques, professionnels et sociaux qui ne manquent pas de l'interroger sur l'évolution des connaissances ou sur l'intérêt de telle ou telle nouvelle question de recherche. Par sa qualité et la diversité des analyses présentées, cet ouvrage viendra assurément nourrir les relations fructueuses que la recherche entretient avec les décideurs publics et plus largement la société.

Marion Guillou  
Directrice générale l'INRA

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	5
---------------------------	---

## PARTIE I. THÉORIE ET HISTOIRE

<b>1. Pourquoi et comment intervenir en agriculture ?</b> .....	11
Pourquoi intervenir en agriculture ? .....	12
Les arguments en faveur d'une libéralisation des échanges agricoles .....	12
La place de l'agriculture dans le développement économique .....	13
Les caractéristiques de la demande et de l'offre agricoles et leurs effets sur les marchés et les revenus agricoles .....	14
Des raisons plus « extra-économiques » .....	20
Comment intervenir en agriculture ? .....	23
La protection à la frontière : le droit de douane à l'importation .....	24
Le prix garanti par intervention directe sur le marché intérieur .....	26
Le prix garanti <i>via</i> une subvention variable à la production .....	31
Comparaison des effets des deux systèmes de prix garanti .....	33
Le contrôle de l'offre : le cas des quotas de production .....	38
Le soutien par l'aide aux intrants et aux facteurs de production .....	42
Effets comparés des systèmes de prix garanti et des systèmes d'aides aux facteurs de production .....	45
Le découplage du soutien .....	48
Références bibliographiques .....	55
Annexe : les principaux modes de soutien .....	57
<b>2. Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture</b> .....	69
Théorie économique du bien-être et défaillances de marché .....	71
Les effets externes .....	73
Les biens publics .....	74
Quels instruments pour la multifonctionnalité en agriculture ? .....	75
La sécurité alimentaire .....	76
Le développement rural .....	78

La protection de l'environnement et des ressources .....	79
Références bibliographiques .....	82
Annexe : le bien-être animal .....	83
<b>3. Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune ...</b>	<b>85</b>
L'instauration de la PAC .....	85
Les objectifs initiaux de la PAC .....	85
Les outils initiaux de la PAC .....	86
Les logiques initiales de la PAC .....	89
Grandeur et décadence de la première PAC .....	91
Les réussites de la première PAC .....	91
Les limites de la première PAC .....	93
Des réponses partielles aux problèmes et les débuts de la politique structurelle .....	97
La réforme de la PAC de 1992 et les négociations commerciales multilatérales ....	98
Objectifs et contenu de la réforme de 1992 .....	98
La logique de la réforme .....	100
L'accord de Marrakech de 1994 .....	101
Les effets de la réforme de 1992 .....	104
La réforme Agenda 2000 et l'élargissement à l'est de l'Union européenne ....	106
Les raisons d'une nouvelle réforme .....	106
Le contenu de la réforme Agenda 2000 .....	108
Le volet agricole de l'élargissement à l'est de l'Union européenne .....	111
Une nouvelle réforme de la PAC en juin 2003 .....	112
Les raisons invoquées pour une nouvelle réforme .....	113
Le contenu de la réforme de 2003 .....	113
Conclusion .....	114
Références bibliographiques .....	117

PARTIE II. MESURE ET FAITS

<b>4. Les soutiens à l'agriculture : une mise en perspective internationale .....</b>	<b>121</b>
Les soutiens à l'agriculture dans le monde à travers les déclarations à l'OMC	122
Les soutiens internes à l'agriculture .....	123
La protection à la frontière .....	133
Les exportations subventionnées .....	137
L'évolution des soutiens à l'agriculture en termes réels dans les pays de l'OCDE entre 1986 et 2001 .....	140
La méthode de l'OCDE sur l'évaluation des soutiens et ses limites .....	140
Le contexte et les facteurs de l'évolution des soutiens en termes réels entre 1986-1988 et 2000-2002 .....	142
L'évolution des soutiens entre 1986-1988 et 2000-2002 .....	144
L'évolution des soutiens en termes réels par pays .....	149

L'évolution des soutiens en termes réels par produits .....	155
L'évolution des soutiens dans certains pays en transition non membres de l'OCDE entre 1991 et 2001 .....	157
L'évolution du soutien total et de sa composition entre 1991 et 2001 .....	158
L'évolution du soutien aux producteurs agricoles et de sa composition entre 1991 et 2001 .....	160
L'évolution du soutien aux producteurs par produit entre 1991 et 2001 ...	162
Conclusion : les positions des États à Cancun .....	163
Références bibliographiques .....	168
Annexe : la mesure des soutiens et de leur évolution .....	169
<b>5. Les concours publics à l'agriculture en France et dans l'Union européenne ...</b>	<b>173</b>
Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA .....	174
L'évolution des dépenses avant 1990 dans l'ensemble des États membres	175
L'évolution de l'ensemble des dépenses depuis 1990 et leur répartition selon les deux piliers .....	178
Les dépenses du FEOGA-Garantie par nature de dépenses .....	183
Les dépenses du FEOGA par État membre .....	189
Les concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française	193
L'évolution des dépenses en faveur de l'agriculture depuis 1945 .....	193
Les concours publics aux activités agricoles de 1990 à 2002 .....	197
Les concours publics : nature des financements nationaux et communautaires .....	202
Les concours publics aux activités agricoles de 1990 à 2002 : disparités régionales et catégorielles .....	208
Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture .....	214
Conclusion .....	216
Références bibliographiques .....	218
Annexe : les nomenclatures des concours publics en France .....	219
<b>6. Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992 .....</b>	<b>223</b>
Les aides directes aux exploitations agricoles dans les États membres de l'Union européenne .....	224
Une montée en puissance rapide des aides directes depuis la réforme de Mac Sharry .....	224
Une forte concentration des aides directes au sein de chaque État membre de l'Union européenne .....	235
Une répartition inégale selon les orientations productives et la dimension économique .....	236
Les aides directes aux exploitations agricoles en France .....	246
Une forte progression des aides directes depuis 1990 .....	248
Plus de 60 % des aides directes perçues par 20 % des exploitations .....	252

Le montant des aides directes est essentiellement lié à la dimension .....	255
Les écarts régionaux reflètent les spécialisations agricoles .....	258
Les effets simulés des deux réformes de la PAC .....	264
La méthode de simulation des effets des deux dernières réformes de la PAC .....	264
Une hausse importante des aides directes d'ici 2008 aux exploitations laitières .....	265
Conclusion .....	268
Références bibliographiques .....	269
Annexe .....	271
Les aides directes aux États-Unis .....	271
Les aides directes dans les nouveaux États membres .....	273
<b>Conclusion : les politiques agricoles de soutien ont-elles encore un avenir ? .</b>	277
Les grandes tendances de l'évolution récente .....	277
Le débat international à l'OMC .....	280
La question des soutiens dans les pays en développement .....	283
L'avenir des soutiens dans l'Union européenne .....	285
Références bibliographiques .....	289
<b>ANNEXE : soutien, mode d'emploi</b> .....	291
Les soutiens à l'agriculture européenne en 1999 selon différentes sources	291
Mise en garde sur les données exprimées en euro .....	295
<b>Postface</b> .....	299
<b>Liste des sigles</b> .....	305
<b>Liste des auteurs</b> .....	309

# Introduction

Le cours du bœuf chute suite à la maladie de la vache folle, les céréaliers français s'insurgent contre l'importation de blé ukrainien, les pays en développement dénoncent les exportations subventionnées de produits agricoles des pays industriels, les agriculteurs demandent une compensation pour leurs pertes suite à la sécheresse, la politique agricole commune se réforme, les négociations à l'Organisation mondiale du commerce échouent en partie à cause des questions agricoles... Autant de sujets qui reviennent périodiquement à la une de la presse et qui montrent l'importance des débats sur les soutiens à l'agriculture. Cette dernière est en effet une activité économique « soutenue » faisant l'objet d'une intervention constante des pouvoirs publics.

Les pays industriels, où l'agriculture ne représente pourtant plus qu'une faible part de l'activité économique, ont effectivement, pour la plupart, mis en place des instruments pour intervenir sur les marchés agricoles et pour soutenir le revenu de leurs agriculteurs. La panoplie de ces instruments est très large, mais le mode le plus répandu jusque dans les années 1990 a été le système de prix garantis, allié à une protection élevée à la frontière. Dans un tel système, les pouvoirs publics fixent des prix de soutien pour les produits, et le soutien qui échoit aux producteurs agricoles est à la charge des contribuables d'une part, parce que le maintien des prix de marché au niveau des prix garantis induit des coûts budgétaires, et des consommateurs d'autre part, parce que les prix garantis entraînent une hausse des prix de marché des produits agricoles concernés. Lors des négociations internationales, ce système a été vivement critiqué dans la mesure où il génère des distorsions au niveau du commerce international : il conduit les pays qui l'utilisent à réduire ou même à fermer complètement l'accès de leurs marchés aux produits étrangers, ou bien à subventionner leurs exportations de produits soutenus. La plupart des pays industriels ont ainsi, au cours de la dernière décennie, profondément remanié leur politique agricole, suite à l'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay (AACU), concomitant à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994. C'est le cas notamment de l'Union européenne (UE) qui a procédé à trois réformes successives en 1992, 1999 et 2003. Ces réformes ont consisté à réduire le soutien par les prix en compensant les baisses de prix garantis par des aides directes aux exploitations, de plus en plus « découplées », c'est-à-dire de moins en moins liées à leurs décisions de production.

Dans l'Union européenne, l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques) estime le soutien global octroyé à l'agriculture à près de 120 milliards d'euros en 2002, dont 63 milliards à la charge des contribuables et 57 milliards à la charge des consommateurs. Cette somme représente 1,3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne. Elle apparaît, de l'avis de certains, considérable, la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB n'étant que de 1,7 %. Ainsi, les trois quarts de la valeur ajoutée agricole seraient issus des soutiens, et le montant de ceux-ci représente bien plus que le montant de l'aide accordée par l'Union européenne aux pays en développement par exemple. Pour d'autres, ce soutien est fortement décroissant d'une part (il représentait 2,5 % du PIB communautaire en 1986), et reste « modeste » d'autre part, au regard des fonctions assurées par les agriculteurs, fonctions marchandes liées à la fourniture d'une alimentation saine et de qualité, mais également fonctions non marchandes relevant de l'occupation du territoire, du développement rural, de l'entretien des paysages et de l'environnement, etc., et que l'on recouvre aujourd'hui sous le terme de multifonctionnalité.

L'objectif de cet ouvrage est double. Tout d'abord, il vise à apporter au lecteur une réflexion théorique et une vision historique sur les raisons et les modalités d'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture. En second lieu, il mobilise les données les plus récentes pour analyser l'évolution des concours publics sur la dernière décennie, et leur répartition entre les exploitations en France et dans l'Union européenne. Bien que centré sur la France et l'Union, le propos intègre néanmoins toujours la dimension internationale pour situer les soutiens à l'agriculture dans le monde et comprendre les débats qu'ils suscitent. L'ouvrage est articulé en deux parties, la première s'intéressant aux aspects théoriques et historiques de l'intervention publique dans l'agriculture et la seconde proposant une analyse, sur la base de données factuelles, des montants de soutien, de leur structure et de leur évolution dans le temps.

Pourquoi et comment intervenir dans l'agriculture ? Telles sont les questions qui sont posées dans le premier chapitre. Celui-ci expose les principales raisons qui ont amené les pouvoirs publics à intervenir dans l'agriculture, puis propose une analyse critique des différents instruments utilisés pour soutenir les prix et les revenus agricoles. Il conclut sur les intérêts et les limites du découplage des aides, qui est l'une des orientations majeures des politiques agricoles actuelles dans les pays développés, notamment dans l'Union européenne.

Le premier chapitre considère un certain nombre de « défaillances de marché » qui justifient l'intervention publique dans l'agriculture, mais il laisse de côté celles qui sont liées aux fonctions non marchandes assurées par l'agriculture. Le chapitre 2 s'intéresse à ces fonctions non marchandes et aborde les questions relevant de la multifonctionnalité de l'agriculture. Il examine les conditions auxquelles la multifonctionnalité peut (ou ne peut pas) justifier l'octroi d'aides à l'agriculture, puis il discute des formes de paiements qui sont les plus appropriées pour promouvoir les fonctions non marchandes de l'agriculture.

Le troisième chapitre fournit quelques repères historiques sur l'évolution de la PAC, de sa création à la réforme de 2003. Il situe cette évolution par rapport au déroulement des négociations internationales qui ont constitué l'un des moteurs des différentes réformes entreprises en 1992, 1999 et 2003. Quelques éclairages sont

également fournis sur l'évolution de la politique agricole américaine pour permettre de situer la politique européenne par rapport à celle de l'un de ses grands partenaires.

Le quatrième chapitre étudie le niveau et les formes des soutiens à l'agriculture à travers le monde en s'appuyant sur les notifications déposées par les États à l'OMC d'une part, et sur les estimations du soutien au producteur (ESP) calculées chaque année par l'OCDE d'autre part. Sur la base des notifications des États à l'OMC, il analyse autant la protection à la frontière que le soutien interne des différents pays et essaie de donner une appréciation des effets de l'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Les ESP calculées par l'OCDE sont utilisées pour montrer la variabilité des soutiens entre les pays de l'OCDE et leur tendance commune à la baisse, en termes réels, au cours de la période récente. Les soutiens dans certains pays en transition, notamment la Russie et des pays de l'Est européen, sont également examinés.

Le cinquième chapitre analyse successivement l'évolution, sur une longue période, des dépenses agricoles de l'Union européenne en faveur de l'ensemble des États membres et les concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française. Ce chapitre montre en particulier que la réforme de la PAC de 1992, suivie de celle de l'Agenda 2000, a atteint l'un de ses principaux objectifs, qui était de stabiliser le coût global du soutien à l'agriculture : ainsi, contrairement aux multiples tentatives précédentes, notamment au cours des années 1980, l'évolution des dépenses liées aux organisations communes de marché se stabilisent, que ce soit pour la France ou pour l'ensemble de l'Union.

Enfin, le dernier chapitre s'attache à l'examen détaillé du montant et de la structure des aides directes allouées aux exploitations agricoles européennes et françaises. En mobilisant les informations issues des comptes macro-économiques et du RICA (Réseau d'information comptable agricole), il analyse, notamment, la rapide montée en puissance des transferts directs depuis la réforme de la PAC de 1992, leur inégale répartition (tant entre États membres, qu'entre systèmes de production, ou classes de taille d'exploitations), et leur rôle de plus en plus déterminant dans la formation du revenu d'un grand nombre de producteurs. Une rapide comparaison avec la situation américaine, ainsi que quelques données relatives aux nouveaux États membres de l'Union figurent également dans ce chapitre. Enfin, une évaluation des conséquences (en matière d'aides directes) des dispositions de la dernière réforme de la PAC adoptée en juin 2003 à Luxembourg est proposée à l'échelle des quinze États membres et pour différents types d'exploitations.

L'ouvrage conclut sur quelques réflexions à propos de l'avenir des soutiens dans l'agriculture.

## Remerciements

L'ouvrage a bénéficié de l'appui technique de Didier Aubert (INRA-Sciences Sociales), Nathalie Delame (UMR INA-PG, INRA-Sciences Sociales) et Évelyne Lenel (INRA-Sciences Sociales, Nancy).

Certaines parties de l'ouvrage ont été relues par Jean-Christophe Bureau (INA-PG), Katell Le Bris (INRA Rennes), Lucien Pollina (MAAPAR), et Bruno Vindel (MAAPAR). L'ensemble de l'ouvrage a été revu par Denis Hairy que nous remercions.

Enfin, cet ouvrage a été écrit à la demande de Bertrand Hervieu, président de l'INRA entre 1999 et 2003. Il n'aurait jamais vu le jour sans sa forte et amicale pression.

## PARTIE I

# Théorie et histoire

Cette partie présente les raisons et les modalités d'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture en fournissant quelques repères historiques sur l'évolution des politiques agricoles européenne et américaine depuis trente ans. Dans un premier temps, les fonctions non marchandes de l'agriculture ne sont pas prises en compte et l'on s'attache à expliciter les raisons de l'intervention en agriculture, liées aux spécificités des marchés, au poids de l'agriculture dans l'économie et aux caractères propres des structures de la production agricole.

Le premier chapitre décrit également les différents instruments de politique qui sont utilisés pour soutenir les revenus agricoles. Il conclut sur les intérêts et les limites du découplage des aides qui constitue l'orientation majeure actuelle des politiques agricoles dans les pays développés. Le deuxième chapitre introduit les fonctions non marchandes de l'agriculture et renvoie donc aux questions de la multifonctionnalité de l'agriculture et aux préoccupations dites non commerciales, en matière de soutien. Il s'agit de cerner ces fonctions et de s'interroger sur leur rémunération, tant sur le plan de leur niveau que sur celui de leurs modalités. Le troisième chapitre dresse un historique de la politique agricole, de sa création à ses trois réformes successives en 1992, 1999 et 2003. Il situe cette évolution par rapport à celle des négociations internationales qui ont sans doute été l'un des principaux moteurs de ces réformes, et met en parallèle l'évolution de la politique agricole américaine.

# Pourquoi et comment intervenir en agriculture ?

J.-P. Butault, C. Le Mouël

Des politiques visant à intervenir sur les marchés et les structures agricoles ont été mises en place dans la majorité des pays développés. Ces politiques se traduisent par des coûts supportés soit par le contribuable, soit par le consommateur (cf. chapitre 4) : il faut bien qu'il y ait des raisons pour qu'il en soit ainsi.

L'alimentation est l'un des besoins primaires de l'homme, et la production agricole a été l'une des premières activités humaines. Ainsi, l'agriculture a été l'objet d'enjeux importants parce qu'il fallait assurer d'abord la « sécurité » alimentaire<sup>1</sup>, ce qui a donné lieu, à travers les siècles, à une réglementation constante, et dans la mesure où les produits agricoles constituaient une ressource essentielle, faisant l'objet de conflits d'appropriation. Ces deux préoccupations restent d'actualité dans le monde d'aujourd'hui où la famine continue d'être un mal endémique. L'idée de l'instabilité des marchés agricoles n'est pas non plus nouvelle puisqu'elle remonte à un économiste du XVIII<sup>e</sup> siècle, G. King, dont la loi montre que les revenus agricoles varient inversement au niveau des récoltes.

Parmi les raisons qui sont avancées pour justifier l'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture, on distingue souvent les raisons économiques de celles qui sont plutôt extra-économiques. Les premières relèvent de la place de l'agriculture dans le processus de développement, des caractéristiques de l'offre et de la demande des produits agricoles, et donc de la structure des marchés, *etc.*, alors que les secondes reflètent des objectifs plus politiques ou stratégiques tels que la recherche d'une indépendance alimentaire ou le soutien du revenu des agriculteurs. Cette distinction n'est pas toujours pertinente et elle dépend de la structure des préférences des individus (ou de la collectivité). Sans adhérer à cette distinction, on adoptera néanmoins un plan qui y renvoie partiellement.

Enfin, l'agriculture n'est pas seulement un secteur de biens marchands. Elle est également source de nombreuses économies externes (comme d'ailleurs de

---

1. Dans les deux sens du terme qui sont distingués en anglais, c'est-à-dire *security* par rapport aux approvisionnements et *safety* par rapport à la santé.

« déséconomies » externes), c'est-à-dire de biens non marchands (tel que l'entretien des paysages par exemple) car non valorisés sur un marché. Ce n'est pas une spécificité du secteur agricole, mais l'ampleur de ces phénomènes y est plus importante que dans d'autres secteurs par le simple fait que, si l'agriculture ne représente plus aujourd'hui qu'une faible part de la valeur ajoutée, du moins dans les pays développés, elle continue à occuper une large partie de l'espace et joue donc un rôle important dans l'entretien de cet espace et l'aménagement du territoire. Dans de telles situations, il y a nécessairement « défaillances de marchés » : même si les marchés des biens marchands régulaient parfaitement les échanges de produits agricoles, il n'y a aucune raison pour qu'ils régulent correctement la production et la consommation de biens non marchands. En d'autres termes, il n'y a aucune raison pour que les fonctions non marchandes de l'agriculture soient assurées correctement. Ceci renvoie au débat actuel sur la « multifonctionnalité » de l'agriculture et la nécessité d'associer un système de paiements aux différentes fonctions de l'agriculture. Par souci de simplicité, on laissera toutefois dans un premier temps ces aspects de côté pour ne les aborder que dans le chapitre suivant.

## Pourquoi intervenir en agriculture ?

S'il existe des raisons spécifiques qui justifient ou expliquent l'intervention sur les marchés agricoles, il y a aussi des arguments qui, compte tenu des spécificités de l'agriculture, militent en faveur d'une libéralisation des échanges, et nous commencerons par ceux-ci.

### Les arguments en faveur d'une libéralisation des échanges agricoles

Le premier argument renvoie à la loi des coûts comparatifs. Depuis Ricardo, on sait que les pays ont intérêt à se spécialiser dans les productions pour lesquelles ils ont un avantage comparatif, et c'est cette loi (ou sa version néo-classique dans le théorème d'Heckscher-Ohlin) qui fonde le bienfait du libre-échange. Dans l'agriculture, cette loi peut avoir plus d'importance que dans d'autres secteurs dans la mesure où les coûts de production dépendent de variables exogènes à l'économie, et en particulier des conditions pédo-climatiques. Si deux pays ont le même niveau de développement, des rémunérations identiques pour les facteurs de production et un même stock de connaissances, il est indifférent, sur le plan économique, que la production de voitures ou d'ordinateurs se fasse dans l'un ou l'autre pays. Il n'en est pas de même pour le blé ou la banane, les sols et le climat jouant, dans ce cas, un rôle essentiel. De ce point de vue, la loi des coûts comparatifs joue donc pleinement pour l'agriculture, et le soutien à la production de certains produits dans certains pays, tels que le blé en Arabie Saoudite ou même le riz au Japon par exemple, s'est traduit par des dépenses exorbitantes dont l'emploi à d'autres activités aurait pu générer des gains d'efficacité considérables (Petit, 2002).

Le deuxième argument est relatif à la sécurité alimentaire mondiale. Dans chaque pays, la production agricole est fluctuante d'une année à l'autre compte tenu des

conditions climatiques. Toutefois, la probabilité pour que des conditions climatiques identiques soient observées pour tous les pays est très faible. Ainsi, au niveau mondial, les pertes de production des uns peuvent être compensées par les gains des autres. De ce point de vue aussi, la libéralisation des échanges peut être particulièrement bénéfique dans l'agriculture, l'élargissement des marchés étant un facteur de leur stabilité.

Les raisons invoquées dans les théories actuelles d'économie internationale pour justifier les politiques protectionnistes ou interventionnistes ne s'appliquent pas, en revanche, nécessairement au secteur agricole (Bureau *et al.*, 2002).

– Les secteurs agricoles ne constituent pas en effet, du moins dans les pays développés, ce que l'on appelle des industries « naissantes », dont les avantages comparatifs ne peuvent se révéler qu'*ex post* et dont il faut favoriser les conditions de développement, en les soutenant et/ou en les protégeant de la concurrence extérieure<sup>2</sup>.

– Ils ne constituent pas non plus des marchés émergents dont la croissance dépend de la réalisation d'économies d'échelle, ce qui justifie sur le plan stratégique, pour chaque pays, de soutenir les entreprises nationales<sup>3</sup>.

Il y a donc des raisons spécifiques qui expliquent les interventions nombreuses dans l'agriculture.

## La place de l'agriculture dans le développement économique

Dans la mesure où l'agriculture constitue l'une des premières activités économiques, sa place dans le développement économique est prépondérante. Dans le monde, la part des actifs agricoles dans l'emploi total est encore, en moyenne, selon les données de la Banque mondiale, de près de 45 %. Elle atteint 50 % en Chine, 60 % en Inde et plus de 65 % en Afrique noire. L'agriculture reste par conséquent une activité essentielle dans les pays en voie de développement. Nous verrons pourtant au chapitre 4 que c'est surtout dans les pays développés de la zone OCDE que les soutiens à l'agriculture sont importants.

L'étude du rôle de l'agriculture dans la croissance économique a fait l'objet d'une littérature abondante dont Mounier a fait la synthèse (1992). Les progrès dans l'agriculture apparaissent déterminants dans la phase de décollage des économies, dans la mesure où ils permettent simultanément d'abaisser le coût des produits alimentaires, de générer un flux permanent de main-d'œuvre de l'agriculture vers les autres secteurs de l'économie et de stimuler la demande en direction de ces autres secteurs en matière d'intrants. De façon générale, ces travaux concluent également aux bienfaits du libre-échange, l'entrée de capitaux devant notamment favoriser l'émergence de nouvelles activités.

---

2. Ce peut être toutefois le cas dans certains pays en voie de développement : l'industrie laitière indienne, dont le développement récent avait à se protéger des effets pervers des politiques laitières des pays développés, en est un exemple.

3. On peut noter toutefois que la maîtrise de certains nouveaux procédés biologiques, tels que les organismes génétiquement modifiés (OGM) ou le clonage, peut faire l'objet de tels enjeux.

La protection de l'agriculture apparaît toutefois, pour certains auteurs, comme une nécessité (*cf.*, par exemple, Berthelot, 2001). Cette thèse peut s'appuyer sur les travaux déjà anciens de Bairoch (1976) qui s'était livré à une étude minutieuse du développement économique des pays européens au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, en mettant en exergue le rôle du commerce extérieur. Selon Bairoch, la période d'ouverture aux échanges internationaux, entre les années 1865 et 1890, a été défavorable au développement économique des pays européens (hormis le Royaume-Uni, compte tenu de son avance), alors qu'on observait plutôt un développement plus rapide au cours des périodes protectionnistes. Pendant la période d'ouverture aux échanges, la baisse des revenus agricoles, induite par l'importation de biens agricoles à bas prix, se serait traduite par une baisse de la demande globale et donc de l'activité économique (y compris, paradoxalement, du commerce extérieur). La baisse de la production agricole n'aurait pas permis le développement d'autres activités, compte tenu de la mobilité imparfaite des facteurs de production et notamment de leur transfert très lent de l'agriculture vers les autres secteurs.

Cette analyse peut être rapprochée de la situation que l'on observe actuellement dans bon nombre de pays en développement et qui alimente le débat autour du rôle contesté des subventions européennes et américaines aux exportations de produits agricoles sur l'économie de ces pays. Selon certains, ces subventions contribuent à abaisser les prix mondiaux des produits agricoles (*cf.* l'analyse des effets de ce type d'instruments dans la deuxième section de ce chapitre), ce qui affecte négativement les secteurs agricoles de ces pays en développement sans qu'un ajustement rapide de la main-d'œuvre agricole (c'est-à-dire son transfert vers d'autres secteurs de l'économie) soit possible. Il en résulte une baisse de la demande globale et la création de chômage urbain (Harris et Todaro, 1970 ; Stiglitz, 2002). L'organisation OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) (2002) recense ainsi de nombreux cas d'économies de pays en voie de développement (le Mozambique pour le sucre, la Jamaïque pour le lait, par exemple) déstabilisées par la politique agricole européenne. La politique cotonnière américaine fait aussi l'objet aujourd'hui d'un vif débat à propos de ses effets déstabilisateurs sur l'économie de pays africains (*cf.* chapitre 4). Ces analyses plaident en faveur du maintien d'une certaine protection des secteurs agricoles des pays en voie de développement. C'est cet argument qu'avancent les pays qui réclament que soit introduite une « boîte de développement » dans les règles de l'OMC, permettant à certains pays en voie de développement de déroger à la discipline générale de l'OMC de façon à maintenir un certain niveau de protection de leurs marchés et secteurs agricoles (*cf.* chapitre 4).

## Les caractéristiques de la demande et de l'offre agricoles et leurs effets sur les marchés et les revenus agricoles

Les caractères spécifiques de l'offre et de la demande de produits agricoles ont depuis longtemps été soulignés comme facteurs d'instabilité des marchés, pouvant même remettre en cause la sécurité alimentaire, et de dégradation chronique des revenus agricoles. Dans la littérature économique anglo-saxonne, ces questions ont pris le nom de *farm problem* (que l'on traduira par « problème agricole »), donnant lieu, avant et après la Seconde Guerre mondiale, période de début d'intervention des

pouvoirs publics sur les marchés agricoles aux États-Unis (*cf.* chapitre 3), à de nombreux travaux dont Gardner (1992a) et Bonnen et Schweikhardt (1998) ont fait la synthèse.

### **Les facteurs d'instabilité des marchés agricoles**

La thèse de l'instabilité des marchés agricoles due aux caractéristiques de la demande et de l'offre des produits a notamment été développée par Boussard (2000) en France. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- il est couramment admis que la demande globale de produits agricoles est inélastique, c'est-à-dire qu'elle réagit peu aux variations de prix ;
- du côté de l'offre, les cycles de production ont une certaine durée : il s'écoule un certain temps entre l'ensemencement des terres et la récolte ou entre la décision de produire des animaux et leur vente sur le marché, par exemple. Il en résulte que l'offre de produits agricoles est rigide à court terme, c'est-à-dire qu'elle ne peut que très difficilement être ajustée rapidement aux variations de prix, puisque la quantité offerte à un moment donné dépend de décisions prises antérieurement, en début de cycle de production ;
- en revanche, l'offre de chaque produit agricole est très élastique à moyen terme. Plus précisément, les agriculteurs pouvant relativement facilement changer de spéculations à chaque nouveau cycle de production, l'offre de chaque produit agricole réagit fortement aux variations de prix d'un cycle de production à l'autre ;
- enfin, l'offre de produits agricoles disponible à un moment donné est incertaine. Les résultats des décisions de production prises en début de cycle (les rendements par exemple) sont incertains car ils sont soumis à des aléas, en particulier climatiques.

Les deux premières caractéristiques sont à l'origine de la loi de King qui stipule que les recettes des agriculteurs varient en sens inverse du niveau des récoltes. Les mécanismes qui sous-tendent cette loi sont présentés en détails dans l'encadré. Le principe général est le suivant : l'offre étant rigide à court terme, c'est la demande qui détermine le prix sur le marché ; la demande étant inélastique, une quantité offerte abondante provoquera une forte chute du prix alors qu'inversement une quantité offerte faible induira une forte augmentation du prix.

La façon dont les quatre caractéristiques de la demande et de l'offre agricoles, rapportées ci-dessus, contribuent à l'instabilité des marchés agricoles peut être illustrée à l'aide d'un modèle simple, largement utilisé, le modèle du cobweb. Les cycles de production ayant une certaine durée, les agriculteurs ne connaissent pas le prix auquel ils pourront vendre leur produit au moment où ils prennent leurs décisions de production en début de cycle. Ils ne peuvent donc baser ces décisions que sur des prix anticipés. Le modèle du cobweb repose sur l'hypothèse que le prix anticipé par les agriculteurs est le prix observé lors du cycle de production précédent<sup>4</sup>. Dans une telle situation, on observe nécessairement de fortes fluctuations de prix sur le

---

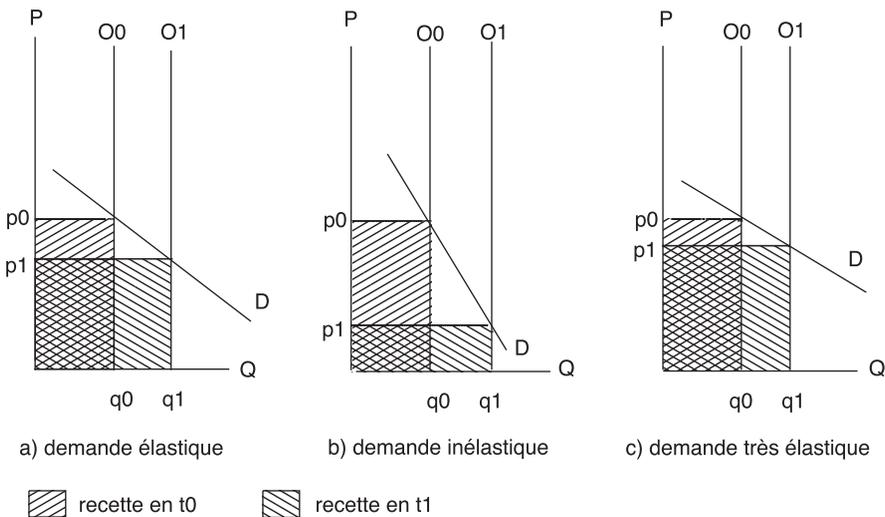
4. C'est cette hypothèse très simple de formation des anticipations de prix des agriculteurs qui confère au modèle du cobweb son caractère simpliste. On peut imaginer en effet que la formation des anticipations de prix des producteurs agricoles répond à un schéma plus complexe, mobilisant plus d'informations que le simple prix observé à la période précédente.

## Deux modèles anciens sur l'instabilité des marchés agricoles

Deux modèles anciens, présentés dans tout manuel d'économie générale ou agricole, restent à la base de l'explication de l'instabilité des marchés agricoles : la loi de King, du nom d'un économiste du XVIII<sup>e</sup> siècle qui avait travaillé sur les marchés des grains de Londres, et le modèle de la toile d'araignée, dit « du cobweb », élaboré par Ezekiel, un économiste agricole américain des années 1930.

### La loi de King

Si l'offre est rigide à court terme (courbe d'offre verticale sur la figure 1.1), le prix de marché est déterminé par la courbe de demande. Une augmentation exogène de l'offre (passage de la courbe O0 à la courbe O1) se traduira par une réduction du prix de marché de plus ou moins forte amplitude selon la pente de la courbe de demande. Si la demande est élastique (pente inférieure à  $-1$ ), l'accroissement de l'offre induit une faible baisse du prix (*cf. c.*). Au contraire, si la demande est inélastique (pente supérieure à  $-1$ ) l'augmentation de l'offre se traduit par une réduction du prix de très forte amplitude (*cf. b.*). Si la demande est parfaitement élastique (pente égale à  $-1$ ), la recette des producteurs (quantité multipliée par le prix) reste stable, quel que soit le niveau de l'offre : toute variation de l'offre est compensée par une variation équivalente et en sens inverse du prix (*cf. a.*). Si la demande est inélastique, une faible augmentation de l'offre se traduit par un tel effondrement des prix que la recette des producteurs diminue. Dans le cas d'une demande très élastique, la recette des producteurs augmente avec l'offre. La demande de produits agricoles est inélastique, d'où la loi de King selon laquelle les recettes des agriculteurs varient en raison inverse du niveau des récoltes.



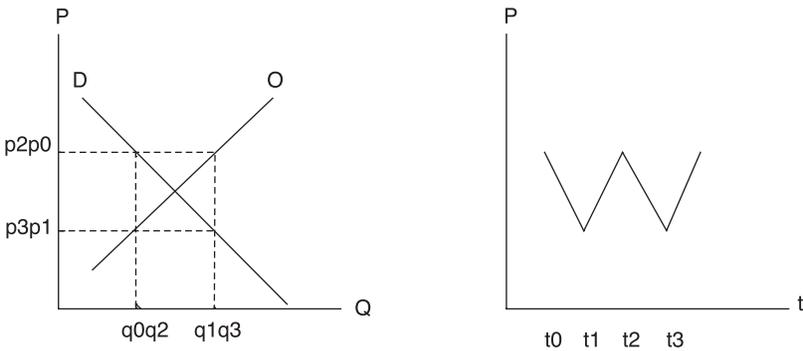
**Figure 1.1** – La loi de King : effets d'une augmentation de l'offre de court terme sur les prix et les recettes des producteurs.

**Le modèle du Cobweb**

Compte tenu d'une certaine longueur des cycles de production dans l'agriculture, les producteurs prennent leurs décisions sur la base de prix anticipés. Une hypothèse simpliste, qui est celle « du cobweb », est de considérer que ces prix anticipés sont les prix observés à la période précédente. Sous une telle hypothèse, les prix de la période courante constitueront les prix anticipés en début du prochain cycle de production et détermineront par conséquent les quantités offertes lors de la période suivante.

La figure 1.2 illustre cette situation dans le cas d'un produit quelconque. En  $t_0$ , l'offre ( $q_0$ ) résulte du prix observé lors de la période précédente. Cette offre est rigide et c'est la demande qui détermine le prix de marché. Ce dernier s'établit en  $p_0$ . Au début de  $t_1$ , les producteurs anticipent que le prix auquel ils pourront vendre leur produit sera  $p_0$ , ce qui les conduit à offrir la quantité  $q_1$ . La demande détermine alors le prix de marché  $p_1$ , etc. Les courbes d'offre et de demande ont la même pente en valeur absolue ( $1$  et  $-1$ ). Il en résulte que, d'une période à l'autre, le prix de marché oscille autour du prix d'équilibre. On peut montrer que si l'offre est relativement inélastique (pente inférieure à  $1$ ) tandis que la demande est élastique (pente inférieure à  $-1$ ), le prix converge, dans le temps, vers le prix d'équilibre. En revanche, dans le cas d'une offre plutôt inélastique et d'une demande inélastique, le prix s'écarte, dans le temps, du prix d'équilibre : ce second cas correspond à la situation des produits agricoles.

Ayant l'expérience du phénomène, il est probable que les agriculteurs utilisent plus d'informations que les seuls prix observés lors de l'année courante pour former leurs anticipations. Le modèle de Boussard donne ainsi probablement une vision amplifiée de l'instabilité qui pourrait résulter d'un libre fonctionnement des marchés agricoles. Il n'empêche que des cycles, tels qu'ils sont décrits par le biais du modèle du cobweb, s'observent pour les marchés agricoles peu régulés.



**Figure 1.2 – Le modèle du Cobweb.**

marché, provoquées par une alternance de périodes d'offre abondante et d'offre rare. Sous certaines conditions, ces fluctuations de prix peuvent néanmoins progressivement se stabiliser et le marché atteindre un équilibre de long terme. Les conditions propices à l'apparition d'un équilibre de long terme sont une demande élastique et une offre inélastique d'un cycle de production à l'autre. Or, la demande et l'offre de produits agricoles présentent justement les caractéristiques inverses. Dans ce cas, le modèle du cobweb aboutit à une situation où les fluctuations de prix

sur le marché sont persistantes et n'aboutissent pas à un équilibre de long terme. L'encadré présente le modèle du cobweb et propose une analyse graphique de tous les mécanismes décrits ci-dessus.

Au total, compte tenu des caractéristiques de la demande et de l'offre de produits agricoles, les agriculteurs sont donc confrontés à une double incertitude : incertitude sur le prix auquel ils vendront leur produit et incertitude sur la quantité qu'ils pourront vendre en fin de cycle de production. En quoi cette double incertitude est-elle néfaste pour la collectivité et justifierait-elle l'intervention des pouvoirs publics ? Tout d'abord, il est généralement reconnu que les agriculteurs n'aiment pas le risque. On dit qu'ils sont « averses au risque<sup>5</sup> ». En situation d'incertitude, cette aversion au risque conduit les agriculteurs à choisir un niveau de production qui est, en règle générale, inférieur à celui qu'ils auraient choisi en situation certaine<sup>6</sup>. En d'autres termes, dans ce cas, des marchés libres ne conduisent pas à un volume optimal de production. En outre, selon Boussard (1996), incertitude et aversion au risque des agriculteurs pourraient même générer, en l'absence de régulation, des situations où les prix agricoles évoluent selon un mouvement chaotique, au détriment du bien-être des producteurs bien sûr mais également de celui des consommateurs, des situations de pénurie n'étant pas à exclure.

La plupart des économistes agricoles reconnaissent cette « défaillance » des marchés agricoles où l'absence de régulation conduirait à une instabilité pénalisante pour la collectivité. L'objectif de stabilisation des marchés justifie donc l'intervention publique. Cela étant, cet objectif ne justifie pas n'importe quel niveau d'intervention<sup>7</sup>, ni n'importe quel type d'intervention. Il existe en effet de nombreux instruments permettant de stabiliser les marchés agricoles, notamment les mécanismes d'assurance (contrats à terme ou contrats d'assurance récoltes ou revenus, par exemple). Mais un prix garanti, utilisé comme filet de sécurité, peut également assurer une fonction de stabilisation des marchés. Dans ce cas, le niveau auquel est fixé le prix garanti est un élément essentiel : un prix garanti fixé au-delà d'un certain

5. Un individu est dit « averse au risque » s'il préfère un revenu certain à un revenu anticipé d'un montant équivalent mais dépendant d'une loterie. Plus précisément, en théorie, le revenu espéré est le même pour un revenu certain de 50 euros et un revenu incertain de 100 euros, que l'on a une chance sur deux de percevoir. La préférence d'un individu pour le revenu certain révèle son aversion pour le risque.

6. On se limite évidemment ici à ne donner qu'une présentation très simplifiée du problème des risques en agriculture, problème qui a fait l'objet d'une abondante littérature (pour une synthèse récente, cf. Just et Pope, 2002 ; pour un examen de l'impact de la prise en compte du risque dans l'analyse des effets des mesures de politique agricole, cf. Hennessy, 1998).

7. L'ampleur de l'intervention doit en effet correspondre à l'ampleur de la « défaillance » de marché à corriger. Or, le modèle du cobweb, conduit très probablement à donner une image exagérée de l'instabilité des marchés agricoles par rapport à la situation réelle. C'est encore une fois le schéma d'anticipation des prix sur lequel est construit le modèle qui est en cause. On peut imaginer en effet qu'un schéma d'anticipation plus complexe, qui ferait intervenir non pas un seul prix observé sur une seule période passée, mais un ensemble de prix observés sur un ensemble de périodes passées contribuerait à réduire fortement l'instabilité simulée par le modèle. Or, il est très probable que, dans la réalité, les agriculteurs fondent leurs anticipations sur le maximum d'information dont ils disposent, c'est-à-dire sur des prix observés sur des périodes beaucoup plus longues que le cycle de production précédent. Il est intéressant de noter pour terminer cette remarque que le modèle du cobweb est donné en exemple dans certains manuels pour expliquer le fonctionnement du marché du porc. On observe effectivement des cycles de prix très marqués sur le marché du porc, conformes aux enseignements du cobweb. Toutefois, le marché du porc, tant européen qu'américain, ne s'est jamais effondré, malgré l'intervention publique somme toute limitée dont il bénéficie dans ces deux pays.

seuil (qui correspond, dans le modèle du cobweb, au prix d'équilibre de long terme, cf. encadré p. 17) dépasse la fonction de stabilisation des marchés. En outre, nous le verrons dans la deuxième section de ce chapitre, un système de prix garanti mis en place par un grand pays exportateur peut constituer un facteur de déstabilisation des marchés mondiaux. En d'autres termes, utiliser un tel instrument de politique pour asseoir la stabilité chez soi peut revenir à « exporter » l'instabilité chez les autres.

### **Facteurs fixes, progrès technique et tendance à la dégradation des revenus agricoles par tête**

La littérature sur le « problème agricole », ainsi que certains travaux français tels que ceux de Latil (1956), mettent en lumière un certain nombre de facteurs, caractéristiques en agriculture, jouant dans le sens d'une dégradation continue des revenus agricoles et de leur infériorité chronique par rapport à ceux des autres secteurs d'activité :

- la fixité des facteurs de production en agriculture rend l'offre globale de produits agricoles relativement rigide. Elle est liée, en partie, aux structures familiales de production, caractéristiques de nombreux secteurs agricoles de par le monde. Ainsi, il est généralement admis que le travail agricole est très peu mobile du fait, notamment, de la préférence pour l'activité agricole des individus qui exercent en agriculture, d'un manque de qualification de la main-d'œuvre agricole pour une activité alternative, d'imperfections du marché du travail qui s'opposent au transfert d'actifs agricoles vers d'autres secteurs, *etc.* (Benjamin, 1996). Cette fixité du travail agricole peut s'accompagner d'une certaine fixité de la terre et du capital si les agriculteurs censés quitter le secteur agricole y restent. Mais le capital peut lui aussi, indépendamment des autres facteurs, présenter une certaine fixité du fait d'imperfections sur le marché du capital qui font qu'il est plus facile pour un agriculteur d'investir dans l'activité agricole que dans d'autres activités qui ont pourtant un taux de rentabilité supérieur du capital ;
- des progrès techniques très importants en agriculture, sources d'économie du facteur travail par rapport aux autres facteurs (par le biais de la mécanisation en particulier) ;
- une élasticité de la demande par rapport au revenu faible (loi d'Engel), impliquant par conséquent une croissance modérée dans le temps de la demande de produits agricoles.

Tous ces facteurs jouent dans le sens d'un « excès » de l'offre globale par rapport à la demande globale de produits agricoles. Cet excédent structurel d'offre induit une baisse chronique des prix agricoles réels ainsi qu'un niveau de rémunération des facteurs de production agricoles faible qui se dégrade dans le temps. Un indicateur du « problème agricole » était ainsi que, dans la majorité des pays, la part de la valeur ajoutée agricole dans la valeur ajoutée totale était de moitié inférieure à celle de l'emploi agricole dans l'emploi total (Gardner, 1992a).

Dans une telle situation, les pouvoirs publics, mus par un souci d'équité, peuvent afficher un objectif de parité du revenu des agriculteurs par rapport aux revenus des autres catégories sociales. La poursuite de cet objectif peut alors justifier l'octroi

d'un certain niveau de soutien aux revenus agricoles. Soulignons toutefois que le soutien des revenus agricoles comme moyen d'atteindre la parité entre agriculteurs et autres actifs n'est pas, dans ce cas, sans ambiguïtés. Si l'on accepte les raisons, mentionnées ci-dessus, à l'origine de la faiblesse relative des revenus agricoles par rapport à ceux des autres secteurs d'activité, alors c'est l'excès de facteurs de production en agriculture qui se traduit par une productivité marginale de ces facteurs plus faible en agriculture que dans les autres secteurs, qui est en cause. On peut alors se demander si, plutôt que de soutenir les revenus agricoles, il ne serait pas préférable, du point de vue de l'efficacité économique, de favoriser la mobilité des facteurs de production agricoles vers d'autres secteurs. Dans ce cas, une politique de structure, visant à diminuer le nombre d'actifs agricoles, à accroître leur mobilité, à diversifier l'activité des exploitations, ou des politiques régionales stimulant l'emploi non agricole seraient plus efficaces qu'une politique de soutien des revenus agricoles. C'est le sens de la politique de structure qui a été mise en place en France dans le cadre des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, ainsi que, par certains aspects, du « second pilier » de la PAC instauré par la réforme de l'Agenda 2000 (cf. chapitre 3).

Pour certains auteurs (Bonnen et Schweikhardt, 1998), le « problème agricole » a disparu dans les pays développés en raison, notamment, de la réduction de la part de l'agriculture dans ces économies et de son insertion complète dans l'économie marchande. On peut ajouter d'autres facteurs d'évolution qui ont contribué à accroître la mobilité des facteurs de production agricoles : un certain changement observé dans les préférences des agriculteurs, comme par exemple la volonté, de plus en plus affirmée, des femmes d'exploitants d'exercer un emploi à l'extérieur de l'exploitation ; l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail et du capital et la réduction de leurs imperfections, sources de fixité des facteurs en agriculture. Ceci pourrait expliquer les réformes actuelles de politique agricole, notamment leur évolution dans le sens du découplage du soutien aux producteurs, et la fin de l'« exception agricole » dans les règles du commerce international. De ce point de vue, il convient d'être attentif à la situation des pays en voie de développement, où les changements enregistrés par les pays développés n'ont pas encore eu lieu, et de ne pas leur interdire l'utilisation d'instruments de politique qui ont permis aux pays développés de construire des agricultures stables et performantes.

### Des raisons plus « extra-économiques »

La correction des « défaillances » de marché est une raison qui justifie l'intervention publique en agriculture. C'est une raison qui relève d'un objectif économique : accroître le bien-être global de la collectivité. La stabilisation des marchés agricoles, la correction des imperfections des marchés des facteurs, que nous avons évoquées jusqu'à présent, font partie de cette catégorie. Les raisons autres que la correction des « défaillances » de marché sont plus « extra-économiques ». Elles reflètent d'autres objectifs, qu'ils soient politiques, comme le soutien des revenus agricoles, stratégiques, comme la recherche de l'indépendance alimentaire, ou géo-stratégiques, comme la recherche d'une suprématie sur certaines zones du monde, *via* l'utilisation de « l'arme alimentaire ». Nous l'avons déjà dit, la distinction objectifs

économiques/objectifs extra-économiques n'est pas forcément pertinente, dans la mesure où elle dépend de ce qui est reconnu comme une « défaillance » de marché ou non, c'est-à-dire de la structure des préférences des agents économiques.

### **La recherche de l'indépendance alimentaire**

Historiquement, presque tous les pays ont cherché à assurer leur propre approvisionnement en produits agricoles pour ne pas se trouver en situation de dépendance vis-à-vis de certains de leurs adversaires susceptibles de jouer de « l'arme alimentaire » en suspendant leurs fournitures de certains biens stratégiques ou même de tous les biens agricoles et alimentaires. Faut-il rappeler que c'est sous le blocus continental imposé par l'Angleterre à la France napoléonienne que s'est développée la culture de la betterave sucrière en France ? Le Royaume-Uni est un des seuls grands pays occidentaux qui, au XIX<sup>e</sup> siècle, a ouvert massivement ses frontières aux produits agricoles étrangers, après un débat célèbre dans lequel sont intervenus tous les grands économistes de l'époque, de Ricardo à Malthus. Il est vrai qu'à l'époque, les importations britanniques provenaient de pays alliés sûrs (les États-Unis) ou des colonies du Commonwealth. À la même époque, la France sacrifiait sa production d'oléagineux parce que des importations à bas prix étaient possibles en provenance de ses colonies africaines.

Beaucoup d'arguments peuvent être avancés contre l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Pour un grand nombre de pays, cette autosuffisance n'est qu'apparente dans la mesure où elle repose sur d'importantes importations de biens intermédiaires (Winters, 1990). En second lieu, les marchés mondiaux des produits agricoles ont évolué et leur structure actuelle offre, à chaque pays, le choix entre de nombreuses sources d'approvisionnement. En conséquence, l'utilisation d'embargos pour soumettre un pays est sans doute aujourd'hui de peu d'efficacité, et la menace de « l'arme alimentaire » semble peu crédible (Petit, 2002). Ainsi, par exemple, l'embargo sur le blé décidé par les États-Unis à l'encontre de l'Union soviétique, après son intervention en Afghanistan en 1979, a eu pour principal effet de renforcer la place des concurrents des États-Unis, en particulier de l'Argentine, sur le marché mondial des céréales.

Sans doute le maintien d'un potentiel agricole permettant une certaine couverture des besoins alimentaires nationaux est-il justifié pour tout pays, de sorte qu'il soit en mesure de faire face à des situations inattendues de pénuries graves qui pourraient survenir autant sur le plan national que sur le plan mondial. En revanche, la recherche de l'autosuffisance stricte à des coûts exorbitants pour la collectivité n'apparaît plus, aujourd'hui, légitime. Cette question sera reprise dans le chapitre suivant à propos de la multifonctionnalité.

### **L'argument de politique commerciale**

Les soutiens à l'agriculture sont quelquefois présentés comme un moyen pour favoriser les exportations et rééquilibrer la balance des paiements. Valéry Giscard d'Estaing, président de la République, parlait de l'agriculture comme du « pétrole vert » de la France, les exportations agricoles devant payer la facture pétrolière.

Si un pays dispose d'un avantage comparatif sur les productions agricoles, il est tout naturel qu'il exporte ses produits pour importer des biens qu'il lui coûterait plus cher de produire lui-même. En revanche, aucun argument économique ne peut jus-

tifier une « vocation exportatrice » d'un pays dont les exportations sont subventionnées. Une telle politique, à la charge des contribuables, détourne en fait des fonds dont l'utilisation pour valoriser des avantages comparatifs effectifs serait beaucoup plus efficace.

### **Le soutien des revenus agricoles et l'économie des politiques agricoles**

Comme on l'a souligné, les politiques de soutien des revenus agricoles se sont mises en place au cours du XX<sup>e</sup> siècle dans les pays développés, pour faire face notamment au problème de l'infériorité chronique du revenu des agriculteurs par rapport à ceux des autres catégories sociales. Cette infériorité résulte principalement de la quasi-fixité des facteurs de production dans l'agriculture, et des politiques de structure destinées à accroître la mobilité des facteurs de production agricoles auraient été plus appropriées face à ce problème que des politiques de marché visant à soutenir les revenus des agriculteurs<sup>8</sup>.

Pour certains auteurs, les raisons du soutien accordé aux revenus agricoles relèvent plutôt de considérations politiques. Dans les travaux dits d'économie politique (Gardner, 1992b), les arguments avancés pour expliquer le soutien accordé aux revenus agricoles sont principalement de deux ordres :

- la société accorderait un poids différent aux diverses catégories sociales, et le poids attribué à la catégorie des agriculteurs serait supérieur à ceux des autres catégories. En d'autres termes, la société aurait une « préférence » pour les agriculteurs et, dans la fonction collective de bien-être social, un euro de fonds publics versé aux agriculteurs vaudrait plus qu'un euro attribué aux fonctionnaires ou aux éboueurs, par exemple. Sous cette hypothèse, la répartition optimale du revenu au sein de l'économie conduirait à redistribuer une part de ce revenu des autres catégories vers les agriculteurs. C'est donc cette « préférence » de la société pour les agriculteurs qui expliquerait le soutien au revenu qui leur est octroyé. Plusieurs travaux ont été consacrés à l'évaluation du poids accordé aux agriculteurs relativement aux autres catégories sociales dans divers pays, sur la base des montants de soutien à l'agriculture observés dans ces pays (*cf.* Tyers, 1990 et Mahé et Roe, 1996). Ils concluent tous à la supériorité du poids accordé aux agriculteurs par rapport aux autres catégories. Mais ces évaluations sont biaisées, dans la mesure où elles reposent sur l'hypothèse que c'est uniquement cette « préférence » de la société pour les agriculteurs qui motive la totalité des montants de soutien accordés à l'agriculture. Or, une partie de ces montants peut très bien être attribuée au secteur agricole pour d'autres motifs tels que la stabilisation des marchés, la correction des imperfections des marchés des facteurs, ou encore la rémunération des externalités positives produites par les agriculteurs (*cf.* chapitre 2) ;

- le soutien aux revenus agricoles répondrait à des motifs électoraux. Le poids politique des agriculteurs reste en effet important dans la plupart des pays occidentaux compte tenu d'une surreprésentation des zones rurales et agricoles dans les institu-

---

8. Ce point de vue était partagé par Sicco Mansholt, le commissaire européen à l'agriculture qui était en fonction à l'époque de la création de la PAC (*cf.* chapitre 3).

tions, induite par les modes de scrutin. Cette remarque s'applique certainement à la France, mais également aux États-Unis. Ainsi, en dépit de la baisse du poids relatif de l'agriculture dans les économies occidentales, les groupes de pression agricoles ont gardé un certain pouvoir, qu'ils continuent d'exercer efficacement pour infléchir les décisions politiques à leur avantage. À cet égard, une analyse récente de la nouvelle loi agricole américaine de 2002, favorable aux agriculteurs (*cf.* chapitre 3), et du contexte dans lequel elle a été adoptée montre, entre autres, comment cette adoption a été très influencée par les perspectives électorales aux États-Unis, compte tenu du mode de représentation des États au Sénat (Petit, 2003).

## Comment intervenir en agriculture ?

Il existe deux façons d'étudier les instruments de politique dont disposent les pouvoirs publics pour intervenir sur les marchés et dans les secteurs agricoles :

– *Le point de vue positif.* Dans ce cas, on considère l'instrument étudié indépendamment de l'objectif qui a motivé sa mise en œuvre. Et l'on se limite à analyser ses effets sur les marchés, pour les différents groupes d'agents (producteurs, consommateurs, contribuables) et pour la collectivité dans son ensemble.

– *Le point de vue normatif.* Dans ce cas, instruments et objectifs sont considérés simultanément. Et c'est l'efficacité de l'instrument étudié par rapport à un ou plusieurs objectifs initialement fixés qui est examinée. L'analyse peut même aller jusqu'à la détermination de l'instrument optimal ou de la combinaison optimale d'instruments, c'est-à-dire, de l'instrument ou de la combinaison d'instruments les plus efficaces pour atteindre l'objectif ou les objectifs fixés.

Dans cette section, nous adoptons surtout un point de vue positif. Nous analysons les effets de divers instruments de politique, très couramment utilisés, sur les marchés et pour les différents groupes d'agents économiques. Nous évoquons également parfois les effets des instruments considérés en termes de distribution du soutien entre agriculteurs et en termes de financement de ce soutien. Mais nous n'abordons que partiellement la question de l'efficacité de ces instruments par rapport aux objectifs qu'ils sont susceptibles de poursuivre.

Les instruments de politique utilisés par les pouvoirs publics pour intervenir sur les marchés et dans les secteurs agricoles sont très nombreux et très divers. Pour s'en convaincre, il suffit de lire le rapport sur le suivi et l'évaluation des politiques agricoles que publie chaque année l'OCDE (*cf.* chapitre 4). Dans la panoplie d'instruments couramment utilisés, on peut distinguer ceux qui s'appliquent aux échanges, ceux qui s'appliquent aux marchés intérieurs des produits agricoles et ceux qui s'appliquent aux facteurs de production.

Dans cette section, nous ne pouvons pas considérer l'ensemble des instruments de politique disponibles. Nous en avons par conséquent sélectionné six qui nous paraissent les plus représentatifs des mesures les plus couramment utilisées dans les politiques agricoles actuelles :

- le droit de douane à l'importation ;
- le prix garanti par intervention directe sur le marché intérieur ;
- la subvention à la production ;
- le quota de production ;
- les aides aux intrants ;
- les aides aux facteurs quasi-fixes (en l'occurrence la terre).

Les politiques agricoles sont très souvent construites autour d'une combinaison de ces divers instruments, chacun d'entre eux étant rarement utilisé de manière isolée. Dans cette section, néanmoins, chaque instrument est considéré indépendamment des autres, sauf le système des quotas où on montrera comment il peut être associé à un système de prix garanti. Ces six instruments et leurs effets sont examinés successivement, puis on conclut sur le principe du découplage et ses principales limites.

Dans les paragraphes qui suivent, consacrés à l'analyse des effets des six instruments, nous nous efforçons de décrire de la manière la plus simple possible les mécanismes qui sous-tendent ces effets. L'une des simplifications adoptée est de situer l'analyse, le plus souvent, dans le cadre monoproduit, ce qui revient à ne pas considérer les effets croisés entre produits<sup>9</sup>. Le lecteur intéressé par une présentation plus technique trouvera, en annexe à ce chapitre, une analyse graphique des impacts des instruments sur les marchés et en termes de bien-être pour les différents groupes d'agents économiques<sup>10</sup>.

## La protection à la frontière : le droit de douane à l'importation

Le droit de douane est généralement utilisé pour protéger le marché intérieur d'un produit de la concurrence des importations étrangères. Le droit de douane est l'un des instruments les plus couramment utilisés dans tous les secteurs de l'économie. Ses effets sur les marchés et pour les différents groupes d'agents sont décrits dans tout manuel d'économie internationale (*cf.* par exemple Krugman et Obstfeld, 1992).

---

9. Il est clair que ce cadre d'analyse monoproduit est très simplificateur, les marchés des produits agricoles étant liés entre eux par un ensemble de relations de substitution et de complémentarité entre produits qui s'expriment au niveau des décisions des consommateurs et des producteurs. Cette simplification est toutefois nécessaire si l'on veut être en mesure de dégager quelques résultats non ambigus sur les effets des instruments de politique agricole. Le raisonnement dans le cadre monoproduit implique que ne sont pris en compte que les effets propres des instruments (par exemple l'effet d'un prix garanti pour le blé sur les marchés du blé). Les effets croisés de ces instruments (par exemple l'effet d'un prix garanti pour le blé sur l'offre de viande de volaille et l'effet en retour de l'ajustement de cette dernière sur la demande de blé) ne sont pas considérés. Ces effets croisés parfois renforcent, parfois vont à l'encontre des effets propres (selon le type de relation entre les produits) si bien qu'il devient difficile de dégager des résultats clairs et simples sur les effets des instruments de politique lorsque l'on quitte le cadre monoproduit.

10. De la même façon, il existe plusieurs ouvrages de synthèse sur les politiques agricoles, proposant une analyse approfondie de leurs objectifs, de leurs instruments et des effets de ces instruments. Citons, en langue française, l'ouvrage déjà ancien de Bergmann et Baudin (1988) et, dans la littérature anglo-saxonne, les ouvrages plus complets de Helmberger (1991) et Helmberger et Chavas (1996).

Considérons un pays qui produit un bien dont le prix intérieur qui se formerait en l'absence d'échange avec l'étranger est supérieur au prix mondial. En situation de libre-échange, ce pays est importateur du produit considéré. Supposons qu'il désire protéger son marché intérieur de la concurrence des importations étrangères. Pour ce faire, il peut imposer un droit de douane sur ses importations. Ce droit de douane peut s'apparenter à une taxe, proportionnelle au prix mondial. On parle alors de droit de douane *ad valorem*. Il peut également correspondre à un montant fixe par unité importée. On parle alors de droit de douane spécifique. Dans les deux cas, le produit importé, qui auparavant entrait sur le territoire national au prix mondial, se voit à présent appliquer une taxe au moment où il franchit la frontière. Il entre alors sur le territoire national à un prix plus élevé que précédemment. Le produit importé devient ainsi plus cher que le produit d'origine nationale pour les consommateurs du pays considéré. Ces derniers reportent alors leur demande sur le produit national et, ce faisant, tirent à la hausse le prix du produit national.

Le droit de douane à l'importation, qu'il soit *ad valorem* ou spécifique, provoque par conséquent les quatre effets suivants sur le marché intérieur du produit du pays considéré :

- le prix du produit s'accroît sur le marché intérieur ;
- confrontés à un prix supérieur, les consommateurs réduisent leur demande et la consommation nationale du produit diminue ;
- confrontés à un prix supérieur, les producteurs accroissent leur offre et la production nationale du produit augmente ;
- la consommation nationale diminuant et la production nationale augmentant, le pays voit ses importations diminuer.

Sur le marché mondial, les effets du droit de douane sont différents selon la « taille » du pays considéré dans les échanges internationaux du produit. Il faut ici distinguer deux situations : le cas du « petit pays » et le cas du « grand pays ». Un « petit pays » est un pays représentant une faible part des échanges mondiaux. Il en résulte que les marchés mondiaux ne sont pas sensibles aux modifications des quantités qu'il échange avec ses partenaires étrangers. En d'autres termes, les variations des importations ou des exportations d'un « petit pays » n'ont pas d'effets sur les prix mondiaux des produits. À l'inverse, un « grand pays » est un pays prenant une part importante dans les échanges mondiaux. Les marchés mondiaux sont donc sensibles aux quantités qu'il échange avec l'étranger, et les variations de ses importations ou exportations provoquent des ajustements des prix mondiaux des produits. Ainsi, dans notre cas, si le pays considéré est un « petit pays », alors l'application du droit de douane n'a aucun effet sur le prix du marché mondial du produit. En revanche, si le pays considéré est un « grand pays », alors la réduction de ses importations, provoquée par le droit de douane, conduit à une baisse de la demande totale s'adressant au marché mondial du produit qui induit une réduction de son prix mondial.

Enfin, le droit de douane à l'importation provoque les effets suivants pour les différents groupes d'agents économiques :

- les consommateurs nationaux subissent une perte puisque, dans la situation finale, ils consomment une quantité moindre du produit qu'ils achètent à un prix plus élevé ;

- les producteurs nationaux enregistrent un gain puisque, dans la situation finale, ils produisent une quantité supérieure du produit qu'ils vendent à un prix plus élevé ;
- les contribuables nationaux réalisent également un gain puisqu'ils bénéficient de la recette générée par le droit de douane ;
- si le pays considéré est un « petit pays », alors la collectivité dans son ensemble subit une perte nette car la perte des consommateurs nationaux est supérieure au gain total réalisé par les producteurs et les contribuables nationaux. Cette perte nette résulte de ce que l'on appelle les distorsions, du côté de la consommation et du côté de la production, induites par le droit de douane. En augmentant le prix intérieur du produit considéré, le droit de douane conduit en effet les consommateurs nationaux à réallouer leur revenu disponible vers des produits alternatifs qui leur procurent une utilité moindre. Cette perte d'utilité des consommateurs est à l'origine de la distorsion générée du côté de la consommation. De la même façon, l'accroissement du prix intérieur du produit considéré conduit les producteurs nationaux à réallouer les ressources nationales en faveur de la production de ce produit, privant des secteurs de production de produits alternatifs de ces ressources où leur utilisation était plus efficace. Cette perte d'efficacité résultant de la réallocation des ressources nationales est à l'origine de la distorsion générée du côté de la production ;
- si le pays considéré est un « grand pays », la collectivité dans son ensemble peut subir une perte nette ou enregistrer un gain net. La perte pour la collectivité, résultant des distorsions générées par le droit de douane du côté de la consommation et du côté de la production, décrite dans le cas du « petit pays », continue d'être observée pour le « grand pays ». Toutefois, dans le cas du « grand pays », le droit de douane provoque également un ajustement à la baisse du prix mondial du produit. Ceci signifie qu'après imposition du droit de douane, les unités de produit que le pays considéré continue d'importer sont achetées à un prix moins élevé aux exportateurs étrangers que dans la situation initiale. On dit alors que le pays améliore ses termes de l'échange. Cette amélioration des termes de l'échange constitue un gain pour le pays, capté sur les exportateurs étrangers, et qui revient aux contribuables nationaux sous forme de recette douanière. Si ce gain résultant de l'amélioration des termes de l'échange est supérieur à la perte liée aux distorsions créées, alors le droit de douane génère un gain net pour la collectivité dans son ensemble. Ainsi, dans le cas d'un « grand pays », le recours au droit de douane peut être justifié d'un point de vue économique puisqu'il peut permettre à ce pays de réaliser un gain net pour la collectivité dans son ensemble. Il existe même un niveau du droit de douane qui maximise ce gain net. On parle alors de droit de douane optimal (pour plus de détails sur ce point, cf. l'annexe à ce chapitre).

## Le prix garanti par intervention directe sur le marché intérieur

Le droit de douane à l'importation génère un écart fixe (en niveau dans le cas du droit de douane spécifique, en pourcentage pour le droit de douane *ad valorem*) entre le prix du produit sur le marché intérieur et son prix sur le marché mondial. Le droit de douane permet par conséquent de maintenir le prix intérieur d'un produit à un niveau supérieur à son prix mondial, mais ne permet aucunement de stabiliser ce

prix intérieur qui continue de fluctuer parallèlement au prix mondial. Or, nous avons vu dans la première section de ce chapitre que l'une des raisons principales, évoquée pour justifier l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés agricoles, est la volatilité des prix des produits agricoles qui provoque l'instabilité de ces marchés. Le droit de douane ne permet donc pas de corriger cette « défaillance » des marchés agricoles.

Une possibilité pour remédier à cette « défaillance » est de garantir un certain niveau de prix pour leurs produits aux agriculteurs. Ceci implique de fixer au début de chaque campagne de production, c'est-à-dire avant que les agriculteurs ne prennent leurs décisions de production, un prix institutionnel pour chaque produit agricole concerné, qui constituera le prix que les agriculteurs seront assurés de percevoir au moment de la vente de leurs produits. Il existe plusieurs façons de garantir ces prix aux agriculteurs. Les deux principales sont d'une part l'intervention directe sur le marché intérieur, d'autre part le versement aux agriculteurs d'une subvention par unité produite, qui, pour chaque produit concerné, comble l'écart entre le prix institutionnel fixé et le prix observé sur le marché intérieur (égal, comme nous l'avons vu précédemment, au prix mondial lorsqu'il n'y a pas d'autre intervention des pouvoirs publics sur ce marché). Nous examinerons dans un premier temps l'option de l'intervention directe sur le marché intérieur.

L'intervention directe correspond à la situation où un organisme de stockage public régule le marché intérieur en « créant » une demande supplémentaire (c'est-à-dire en achetant une certaine quantité de l'offre disponible sur le marché) en cas d'excédent d'offre, et en « créant » une offre supplémentaire (c'est-à-dire en vendant une certaine quantité des stocks disponibles) en cas d'excédent de demande, de sorte que le prix du produit, observé sur le marché intérieur, soit continuellement ramené au niveau du prix institutionnel fixé. L'intervention directe sur le marché intérieur, via un organisme stockeur, correspond au système de prix garantis retenu par l'UE lors de la création de la PAC, et mis en œuvre dans le cadre des organisations communes de marché (OCM) des principaux produits agricoles (notamment les céréales, la viande bovine, le lait et les produits laitiers, *cf.* chapitre 3).

### **Le cas d'un pays importateur**

Les effets sur le marché d'un produit et, pour les différents groupes d'agents économiques, d'un prix garanti par intervention directe sur le marché intérieur s'apparentent, dans le cas d'un pays importateur, aux effets d'un droit de douane à l'importation. Nous retenons la situation où le prix institutionnel est fixé à un niveau supérieur au prix mondial. Le maintien d'un prix garanti par intervention directe conduit alors, comme le droit de douane, à générer un écart entre le prix intérieur du produit (égal au prix institutionnel) et le prix mondial. Pour un pays importateur, le maintien du prix intérieur au niveau du prix institutionnel implique par conséquent non seulement de mettre en place un organisme stockeur chargé de réguler le marché intérieur, mais également de percevoir une taxe sur les importations de manière à ramener le prix du produit à la frontière au niveau du prix institutionnel. La taxe sur les importations est dans ce cas qualifiée de « prélèvement » plutôt que de droit de douane.

Le prix garanti par intervention directe et le droit de douane équivalent (c'est-à-dire le droit de douane fixé à un niveau qui génère le même écart entre le prix intérieur et le prix mondial que le prix garanti) conduisent donc aux mêmes effets sur le marché du produit et pour les différents groupes d'agents économiques. La différence essentielle entre les deux instruments n'apparaît que lorsque l'on se place dans une optique plus dynamique, en considérant les fluctuations du prix mondial du produit. Ainsi, avec un prix garanti, si le prix mondial évolue à la baisse, le pays considéré accroît son prélèvement à l'importation (c'est pourquoi l'on parle de « prélèvement variable »). Dans ce cas, les effets du prix garanti s'apparentent à ceux d'une augmentation du droit de douane équivalent. Il en résulte que la perte pour la collectivité dans son ensemble, provoquée par les distorsions du côté de la consommation et du côté de la production (distorsions créées par le prix garanti) s'accroît, ce qui n'est pas le cas avec un droit de douane fixe qui transmet les ajustements du prix mondial au prix et au marché intérieur du produit. Dans le cas d'une évolution à la hausse du prix mondial en revanche, le pays considéré réduit son prélèvement à l'importation. Les effets du prix garanti s'apparentent alors à ceux d'une réduction du droit de douane équivalent. Et la perte pour la collectivité dans son ensemble, liée aux distorsions créées par le prix garanti, se réduit.

### **Le cas d'un pays exportateur**

Sous l'effet d'un prix garanti par intervention directe sur le marché intérieur, le pays précédent peut devenir exportateur du produit considéré. Cette évolution correspond en fait à celle observée dans l'UE au cours des années 1980, pour la plupart des produits agricoles qui bénéficient de ce type d'intervention (*cf.* chapitre 3). Une telle situation apparaît lorsque, sur un laps de temps suffisamment long, l'offre intérieure, sous l'effet d'un prix garanti, croît à un rythme plus rapide que la demande intérieure. Plusieurs raisons peuvent contribuer à générer cette évolution. Tout d'abord, nous l'avons vu précédemment, un prix garanti fixé au-dessus du niveau du prix mondial entraîne, par rapport à une situation de libre-échange, un accroissement de l'offre intérieure et une diminution de la demande intérieure. Ces deux mouvements résultent de l'ajustement du prix relatif du produit bénéficiant d'une garantie par rapport à ceux des autres produits (ajustement positif du côté de l'offre et négatif du côté de la demande, le prix du produit considéré augmentant en termes relatifs par rapport aux prix des autres produits). Par la suite, bien que le prix institutionnel du produit reste constant, son niveau relatif aux prix des produits qui ne bénéficient pas de garantie continue de varier puisque ces derniers fluctuent. Il s'opère alors des mécanismes de substitution entre le produit considéré et ces produits non soutenus qui alimentent les mouvements d'expansion de l'offre intérieure et de contraction de la demande intérieure du produit bénéficiant du prix garanti<sup>11</sup>.

---

11. Du côté de l'offre, la garantie d'un prix rémunérateur pour un produit incite, en règle générale, les agriculteurs à délaïsser, dans leurs plans de production, les produits dont les prix sont moins sûrs et moins rémunérateurs et à consacrer une part de plus en plus importante de leurs facteurs à la production du produit bénéficiant d'un prix garanti. Ce mécanisme de substitution entre produits au niveau de l'offre renvoie, par exemple, au processus dit de « retournement des prairies » qui a été observé dans l'Union européenne, en réponse à l'évolution défavorable des prix relatifs d'autres produits par rapport à ceux des céréales bénéficiant d'une garantie à des niveaux très rémunérateurs (*cf.* chapitre 3). Du côté de la demande, la garantie d'un prix relativement élevé pour

En second lieu, et quel que soit le niveau du prix garanti, l'élimination du risque peut, comme il a été mentionné dans la première section, inciter les agriculteurs « aversés au risque » à choisir des niveaux de production supérieurs à ceux qu'ils auraient choisis en situation risquée. Enfin, des prix des produits stables et rémunérateurs stimulent la recherche de gains de productivité, et favorisent l'apparition de progrès technique (on parle alors de « progrès technique induit ») qui contribue à accroître la production obtenue par unité de facteur utilisé.

Quels sont alors, pour notre pays devenu exportateur, les effets d'un prix garanti par intervention directe, par rapport à la situation de libre-échange (c'est-à-dire par rapport à la situation où le prix intérieur du produit serait égal au prix mondial) ? Ils sont en fait analogues à ceux décrits dans les cas précédents du droit de douane et du prix garanti pour un pays importateur, la différence essentielle se situant au niveau des contribuables qui ne bénéficient plus de la recette douanière captée sur les importations, mais sont dans l'obligation de financer des frais éventuels de stockage et des subventions versées sur les exportations.

Ainsi, sur le marché du produit comme dans les deux cas précédents :

- le prix intérieur du produit est fixé au niveau du prix institutionnel, supposé supérieur au prix mondial ;
- confrontés à un prix supérieur à celui dont ils bénéficiaient en situation de libre-échange, les consommateurs réduisent leur demande et la consommation nationale du produit diminue ;
- confrontés à un prix supérieur, les producteurs accroissent leur offre et la production nationale du produit augmente ;
- la consommation diminuant et la production augmentant, le pays voit ses exportations augmenter, par rapport à la situation de libre-échange.

De même, le prix garanti par intervention directe provoque les effets suivants pour les consommateurs et les producteurs nationaux :

- les consommateurs nationaux subissent une perte puisque, en présence du prix garanti, ils consomment une quantité moindre du produit qu'ils achètent à un prix plus élevé que dans la situation de libre-échange ;
- les producteurs nationaux enregistrent un gain puisque le prix garanti les conduit à produire une quantité supérieure du produit qu'ils vendent à un prix plus élevé.

En revanche, les effets du prix garanti pour les contribuables d'un pays exportateur sont différents de ceux que ceux-ci enregistrent lorsque cet instrument (ou un droit de douane équivalent) est appliqué par un pays importateur. Le prix intérieur du produit étant supérieur au prix observé sur le marché mondial, le pays considéré ne peut vendre son surplus exportable aux consommateurs étrangers que s'il ramène le prix à la frontière du produit d'origine nationale au niveau du prix mondial. Pour ce faire, le pays considéré se voit contraint d'octroyer une subvention à l'exportation du pro-

---

un produit incite, en règle générale, les consommateurs à rechercher des produits moins coûteux susceptibles de remplacer le produit bénéficiant d'un prix garanti dans leurs « rations alimentaires ». Ce mécanisme de substitution entre produits au niveau de la demande renvoie, par exemple, au processus de remplacement des céréales par ce que l'on a appelé les PSC (produits substitués des céréales, essentiellement manioc et *corn gluten feed*) dans les rations animales, processus observé dans l'UE du fait des prix garantis accordés aux céréales (cf. chap. 3).

duit. Le prix institutionnel étant fixe, cette subvention à l'exportation est variable<sup>12</sup> et isole le marché intérieur des « signaux » du marché mondial. Il en résulte que :

- dans le cas d'un pays exportateur, le prix garanti entraîne une perte pour les contribuables nationaux qui supportent le coût de cette subvention à l'exportation ;
- dans le cas du « petit pays », une partie de cette perte des contribuables, ainsi que la totalité de la perte des consommateurs nationaux, constituent un transfert vers les producteurs nationaux. Et, au total, le prix garanti provoque une perte nette pour la collectivité dans son ensemble. Comme dans le cas du droit de douane et du prix garanti dans un pays importateur, cette perte nette résulte de distorsions, générées du côté de la consommation et du côté de la production, provoquées par la réallocation des ressources nationales vers des utilisations moins efficaces, en termes de productivité du côté de la production, en termes d'utilité du côté de la consommation ;
- si le pays considéré est un « grand pays », la collectivité dans son ensemble subit une perte nette encore plus importante. En effet, dans ce cas, l'accroissement des exportations du pays considéré, induit par le prix garanti, provoque une baisse du prix mondial du produit. Le pays exportateur détériore alors ses termes de l'échange. Cette détérioration constitue une perte pour le pays, au bénéfice des consommateurs étrangers, et supportée par les contribuables nationaux qui se voient dans l'obligation de financer une subvention pour chaque unité exportée supérieure à celle observée dans le cas du « petit pays ». Ceci s'effectue aussi au détriment des producteurs étrangers (*cf.* plus loin).

Le maintien à long terme d'un système de prix garanti par intervention directe peut conduire à « un cercle vicieux » si le prix garanti est de plus en plus déconnecté du prix mondial. Dans un premier temps, un pays considéré, initialement importateur, devient exportateur et si les volumes exportés vont croissant, le coût budgétaire des subventions à l'exportation s'alourdit de manière continue. À terme, ce pays peut même devenir un « grand pays » exportateur et se retrouver dans la situation paradoxale où il est dans l'obligation de financer des subventions pour pouvoir exporter des volumes de plus en plus importants, volumes contribuant eux-mêmes à déprimer le prix mondial et à renforcer le coût budgétaire des subventions. La situation est encore plus paradoxale s'il existe par rapport au produit soutenu des produits de substitution qui peuvent être importés à bas prix : la demande intérieure du produit soutenu se contracte alors, ce qui augmente d'autant le volume des exportations subventionnées et les coûts budgétaires induits.

C'est dans cette situation paradoxale que s'est trouvée l'Union européenne dans les années 1980, ce qui a conduit aux différentes réformes de la PAC, compte tenu d'une part des coûts budgétaires croissants induits par les systèmes de prix garantis, et d'autre part des distorsions que cette politique entraînait sur le marché mondial et qui faisaient l'objet de critiques de plus en plus vives au niveau international (*cf.* chap. 3).

---

12. Dans le cas de l'Union européenne, devenue exportatrice des produits bénéficiant d'un tel système de prix garanti, on parle de restitutions variables à l'exportation (*cf.* chap. 3).

## Le prix garanti *via* une subvention variable à la production

Pour garantir aux agriculteurs un certain niveau de prix pour un produit, le maintien d'un prix institutionnel fixé peut s'effectuer non plus en intervenant directement sur le marché intérieur, mais en laissant fonctionner librement ce marché et en complétant le prix reçu par les agriculteurs sur ce marché par une subvention à la production. La subvention par unité produite est alors égale à l'écart entre le prix observé sur le marché intérieur (c'est-à-dire le prix mondial, s'il n'existe pas d'autres mesures de politique en vigueur) et le prix institutionnel fixé. Comme dans le cas précédent, le prix institutionnel étant fixe, la subvention à la production varie au gré des fluctuations du prix mondial. En revanche, contrairement au cas précédent, elle n'isole pas totalement le marché intérieur des « signaux » du marché mondial. Seuls les producteurs nationaux ne subissent pas les variations du prix mondial, puisque la subvention à la production ramène le prix qu'ils perçoivent au niveau du prix institutionnel fixé. En revanche, les consommateurs nationaux achètent le produit au prix observé sur le marché intérieur, c'est-à-dire au prix mondial.

Cette forme de garantie de prix était celle en vigueur aux États-Unis pour les grandes cultures jusqu'en 1996<sup>13</sup> et correspond aux actuels prêts à la commercialisation (*cf.* chapitre 3, mécanismes du *marketing loan*).

Quel que soit le cas considéré, pays importateur ou exportateur, « petit pays » ou « grand pays », la subvention variable à la production produit exactement les mêmes effets que le prix garanti par intervention directe (pour un même prix institutionnel fixé) du côté de l'offre intérieure et pour le groupe des producteurs nationaux. La différence essentielle entre les deux systèmes se situe au niveau de la demande nationale. Dans le système à subvention variable, les consommateurs nationaux continuent d'acheter le produit au prix mondial.

Au total, le prix garanti *via* une subvention variable à la production provoque les effets suivants sur le marché intérieur du produit du pays considéré :

- le prix du produit, perçu par les producteurs nationaux, s'accroît : il passe du niveau du prix mondial initial au niveau du prix institutionnel fixé ;
- confrontés à un prix supérieur, les producteurs accroissent leur offre et la production nationale du produit augmente ;
- le prix du produit sur le marché intérieur restant égal au prix mondial, aucune recette douanière n'est perçue si le pays est importateur, et aucune subvention à l'exportation n'est nécessaire si le pays est exportateur.

Dans le cas d'un « petit pays », importateur ou exportateur :

- le prix mondial du produit est inchangé. Le prix sur le marché intérieur reste donc le même que dans la situation initiale de libre-échange ;

13. Les subventions à la production décrites ci-dessus étaient appelées *deficiency payments*, que l'on traduit en français par « paiements compensatoires ». Toutefois, pour ne pas faire l'amalgame avec les paiements compensatoires de la réforme de la PAC de 1992 (qui ne sont pas des subventions à la production telles que décrites ci-dessus), nous continuons ici à parler de subvention variable à la production.

– confrontés à un prix inchangé, les consommateurs ne modifient pas leur demande, et la consommation nationale du produit reste stable par rapport à la situation de libre-échange ;

– la consommation étant stable et la production augmentant, le pays voit ses importations diminuer s’il est importateur et ses exportations augmenter s’il est exportateur, par rapport à la situation de libre-échange.

Ainsi, le prix garanti *via* une subvention variable à la production induit les effets suivants pour les différents groupes d’agents économiques :

– les producteurs nationaux enregistrent un gain puisque le prix garanti les conduit à produire une quantité supérieure du produit qu’ils valorisent à un prix plus élevé, du fait de la subvention par unité produite reçue ;

– les contribuables nationaux enregistrent une perte puisqu’ils financent le coût budgétaire de la subvention variable à la production ;

– les consommateurs nationaux voient leur situation inchangée par rapport à l’équilibre initial de libre-échange ;

– la majeure partie de la perte subie par les contribuables constitue un transfert vers les producteurs nationaux. Et, au total, le prix garanti *via* une subvention variable provoque une perte nette pour la collectivité dans son ensemble. Comme dans les cas précédents, cette perte nette résulte de la distorsion provoquée par la réallocation des ressources nationales, mais ici du côté de la production seulement.

Dans le cas d’un « grand pays », importateur ou exportateur :

– le prix mondial du produit s’ajuste à la baisse. Le prix sur le marché intérieur diminue par conséquent, par rapport à la situation initiale de libre-échange : il passe du niveau du prix mondial initial au niveau du prix mondial final ;

– confrontés à un prix inférieur, les consommateurs accroissent leur demande, et la consommation nationale du produit augmente par rapport à la situation de libre-échange ;

– la consommation augmentant moins que la production (sinon le prix mondial s’ajusterait à la hausse), le pays voit ses importations diminuer s’il est importateur et ses exportations augmenter s’il est exportateur, par rapport à la situation de libre-échange.

Pour les producteurs, l’augmentation de profit est la même que dans le cas d’un « petit pays ». La variation du prix mondial induit cependant des transferts entre contribuables et consommateurs :

– dans le cas du « grand pays » importateur, les consommateurs nationaux enregistrent un gain puisque dans la situation finale ils consomment une quantité supérieure du produit qu’ils achètent à un prix plus faible. Compte tenu de la baisse du prix mondial, la perte enregistrée par les contribuables est en revanche plus importante que dans le cas du « petit pays » puisque la subvention à la production par unité produite s’accroît. Ceci se traduit par une perte due à la distorsion créée du côté de la production plus importante. Comme dans le cas du droit de douane et du prix garanti par intervention directe, la collectivité dans son ensemble peut ainsi subir une perte nette, ou réaliser un gain net selon que le gain réalisé par les consommateurs, au détriment des producteurs étrangers, grâce à l’amélioration des termes de l’échange, est supérieur ou inférieur à la perte du contribuable ;

– dans le cas du « grand pays » exportateur, la collectivité dans son ensemble subit une perte nette plus importante que dans le cas du « petit pays ». La baisse du prix mondial se traduit par un accroissement des exportations du pays considéré. Ceci signifie que, par rapport à la situation de libre-échange, le pays exportateur détériore ses termes de l'échange. Cette détérioration constitue une perte supplémentaire pour les contribuables nationaux qui se voient dans l'obligation de financer une subvention pour chaque unité produite supérieure à celle observée dans le cas du « petit pays ». Une partie de cette perte supplémentaire constitue un transfert vers les consommateurs nationaux qui bénéficient à présent d'un prix mondial plus faible. L'autre partie constitue une perte nette, en partie captée par les consommateurs étrangers. Ainsi, pour un « grand pays » exportateur, la mise en œuvre d'un prix garanti *via* une subvention provoque une détérioration des termes de l'échange générant une perte nette pour la collectivité dans son ensemble, qui vient s'ajouter à celle résultant de la création de la distorsion du côté de la production.

## Comparaison des effets des deux systèmes de prix garanti

### Les différences entre les deux systèmes de prix garanti

La différence essentielle entre les deux systèmes tient au fait qu'ils impliquent des prix différents pour les consommateurs nationaux, prix institutionnel garanti dans le premier cas et prix mondial dans le second. Cette différence essentielle se traduit par les principaux résultats suivants :

- quel que soit le cas considéré, le prix garanti *via* la subvention variable à la production conduit toujours à une consommation intérieure plus forte que le prix garanti par intervention directe ;
- quel que soit le cas considéré, le prix garanti *via* une subvention variable à la production conduit toujours à un volume importé plus fort ou à un volume exporté plus faible que le prix garanti par intervention directe ;
- il en résulte que, dans le cas du « grand pays », le prix garanti *via* une subvention variable à la production conduit toujours à une pression à la baisse moindre sur le prix mondial ;
- quel que soit le cas considéré, le prix garanti *via* une subvention variable à la production conduit toujours, sous les hypothèses adoptées ici, à une perte nette plus faible pour la collectivité dans son ensemble que le prix garanti par intervention directe. Ceci tient au fait que l'intervention directe génère deux distorsions, une du côté de la production et une du côté de la consommation, tandis que la subvention variable à la production n'en génère qu'une, du côté de la production.

Ces différences entre les deux systèmes de prix garanti s'estompent lorsque la demande intérieure de produit est inélastique, c'est-à-dire lorsqu'elle est peu sensible aux variations du prix du produit. Dans ce cas en effet, la distorsion générée du côté de la consommation par l'intervention directe est faible, si bien que les impacts des deux systèmes sur le marché du produit et pour les différents groupes d'agents économiques sont proches. Rappelons qu'il est couramment admis que la demande de produits agricoles est relativement inélastique. Les deux systèmes conduiraient

par conséquent à des effets peu différents en ce qui concerne les produits agricoles. Soulignons toutefois que seule la demande humaine et industrielle de produits agricoles est reconnue comme étant inélastique. La demande pour l'alimentation animale est, elle, au contraire reconnue comme étant très élastique. Il en résulte que si, pour la viande bovine par exemple, on peut raisonnablement admettre que les deux systèmes de prix garanti conduisent probablement à des effets peu différents, il n'en est pas de même pour les céréales par exemple, utilisées en alimentation animale, et dont la demande est plus sensible aux variations de prix.

Une deuxième différence entre les deux systèmes de prix garanti mérite d'être soulignée : le soutien accordé aux producteurs est plus transparent lorsqu'il est octroyé *via* une subvention variable à la production que par le biais d'une intervention directe sur le marché intérieur. Tout d'abord, la subvention à la production n'isole pas totalement le marché intérieur des « signaux » du marché mondial, alors qu'avec l'intervention directe ces « signaux » sont totalement absents, et tant les consommateurs que les producteurs peuvent, en définitive, ignorer que le soutien existe (Koester, 1991). En second lieu, dans le cas de la subvention variable à la production, la totalité du soutien octroyé aux producteurs est financée par les contribuables nationaux et se retrouve par conséquent inscrite en tant que dépenses budgétaires. Le montant de soutien octroyé aux producteurs est donc transparent et visible pour tous. Dans le cas de l'intervention directe, le transfert des consommateurs aux producteurs, passant par le marché, n'est inscrit nulle part et n'est de ce fait ni transparent, ni visible de manière directe.

La troisième différence entre les deux systèmes de prix garanti découle directement de la remarque précédente : quel que soit le cas considéré, le prix garanti *via* une subvention variable à la production entraîne toujours un coût budgétaire, supporté par les contribuables nationaux, plus important que le prix garanti par intervention directe, pour un niveau donné de soutien. Cette différence dans la manière dont est financé le soutien octroyé aux producteurs peut être à l'origine d'effets qui, cette fois, militent plutôt en faveur du prix garanti par intervention directe. Tout d'abord, le prix garanti *via* une subvention variable à la production peut engendrer des coûts administratifs que l'on n'observe pas avec un prix garanti par intervention directe. Lorsque le soutien prend la forme d'un transfert des consommateurs vers les producteurs *via* le marché, les pouvoirs publics n'ont pas besoin de mettre en place des procédures administratives de déclaration et de contrôle des quantités produites afin de déterminer le montant de soutien à verser à chaque producteur. C'est l'une des raisons qui explique que l'UE a choisi le système de prix garanti par intervention directe lors de la création de la PAC (*cf.* chapitre 3).

En second lieu, le prix garanti *via* une subvention variable à la production est entièrement financé par les contribuables, c'est-à-dire sur fonds publics, ce qui n'est pas le cas du prix garanti par intervention directe. Or, les fonds publics ont un coût d'opportunité qui, s'il est important, peut, à l'instar des coûts administratifs précédents, rendre le prix garanti par intervention directe préférable d'un point de vue économique. Le financement sur fonds publics nécessite de collecter un impôt. Or, la collecte de l'impôt a un coût pour la collectivité : elle a un coût administratif ; elle induit également des pertes résultant d'une réallocation des ressources nationales *via* la modification des décisions des contribuables, qui crée des distorsions dans

l'économie. Ainsi, étant donné ce coût d'opportunité, un euro d'impôt collecté ne permettra de redistribuer que moins d'un euro aux producteurs. De nombreux travaux ont tenté d'estimer ce coût d'opportunité des fonds publics. Browning (1987) estime par exemple que pour disposer d'un dollar, il faut prélever entre 1 et 1,5 dollar en impôt. Comme pour les coûts administratifs, l'existence d'un coût d'opportunité des fonds publics peut rendre le prix garanti par intervention directe préférable, d'un point de vue économique, à la subvention variable à la production. Ce sera le cas si la perte pour la collectivité due au coût d'opportunité des fonds publics, que le financement de la subvention variable à la production est susceptible de provoquer, est plus importante que la perte liée à la distorsion du côté de la consommation créée par le système de prix garanti par intervention directe. La littérature existante fait état de résultats contradictoires quant à l'ampleur de la perte potentielle résultant de l'existence d'un coût d'opportunité des fonds publics<sup>14</sup>.

La quatrième grande différence entre les deux systèmes de prix garanti résulte de considérations de justice sociale. De ce point de vue, le prix garanti par intervention directe est moins équitable que le prix garanti *via* une subvention variable à la production. Tout d'abord, le premier système implique qu'une partie du soutien octroyé aux agriculteurs est financée par les consommateurs. Or, la part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales des ménages est nettement plus importante pour les ménages pauvres que pour les ménages riches. Ceci implique que la contribution demandée aux ménages pauvres est, en termes relatifs, plus importante que celle requise auprès des ménages riches. Au contraire, la subvention variable à la production est financée en totalité par les contribuables et la répartition de son « poids » entre ménages pauvres et ménages riches est la même que celle de l'impôt. Dans ce cas, la contribution demandée aux ménages pauvres est plus faible, en termes relatifs, que celle requise auprès des ménages riches.

En second lieu, les deux systèmes de prix garanti conduisent tous deux à distribuer le soutien proportionnellement aux quantités produites, le soutien bénéficiant par conséquent plus, en termes relatifs, aux grands qu'aux petits producteurs. Le prix garanti par intervention directe offre très peu de marge de manœuvre à des pouvoirs publics désirant corriger cette distribution du soutien. Une partie du soutien passant en effet par le marché, il est très difficile de moduler sa distribution en fonction de différentes classes de taille de producteurs. Il existe des propositions de systèmes de prix garantis différenciés selon la taille des exploitations (ce sont ce que l'on appelle les systèmes de *quantums*, cf. Kroll, 1987, par exemple), mais leur mise en place pratique semble très compliquée et très coûteuse sur le plan administratif. Le prix garanti *via* une subvention variable à la production offre beaucoup plus de marge de manœuvre dans une optique de modulation du soutien selon la taille des producteurs. Il semble en effet relativement aisé de mettre en œuvre, sur le plan pratique,

---

14. Selon Alston *et al.* (1993), une subvention aux exportations (résultant d'un système de prix garanti par intervention directe) peut coûter moins cher pour la collectivité dans son ensemble qu'une subvention variable à la production. En revanche, Holloway (2002) montre que, dans le cas d'un grand pays, la subvention variable à la production est préférable, d'un point de vue économique, au prix garanti par intervention directe (impliquant une subvention à l'exportation) si la demande mondiale est inélastique, le prix garanti par intervention directe entraînant dans ce cas une baisse très forte des cours mondiaux (c'est-à-dire une détérioration de grande ampleur des termes de l'échange).

une modulation du soutien sur la base du montant global de subvention à la production reçu par chaque producteur.

### **La controverse sur l'impact des politiques agricoles européenne et américaine sur l'économie des pays en voie de développement**

L'analyse des effets du prix garanti, par intervention directe ou *via* une subvention variable à la production, montre que, dans le cas d'un « grand pays » exportateur, ces deux instruments contribuent à tirer à la baisse les cours mondiaux des produits concernés. C'est ce type d'ajustement qui est au cœur du débat controversé sur le rôle des politiques agricoles européenne et américaine au regard des économies des pays en voie de développement.

L'Union européenne et les États-Unis sont en effet deux « grands pays » exportateurs sur les marchés internationaux des produits agricoles. En outre, les politiques agricoles de ces deux pays étaient jusqu'à une période peu lointaine, et restent pour certains produits, construites autour de systèmes de prix garantis tels que ceux décrits précédemment, pour les principaux produits agricoles (*cf.* chapitre 4). Il est par conséquent probable que ces deux entités ont contribué, *via* leurs politiques agricoles, à abaisser les cours mondiaux des produits agricoles.

Pour les pays en voie de développement importateurs de produits agricoles et alimentaires, cet impact des politiques agricoles européenne et américaine sur les cours mondiaux a des conséquences contradictoires. D'un côté, les consommateurs de ces pays bénéficient de produits agricoles et alimentaires importés moins chers, ce qui constitue donc plutôt un gain pour ces pays. Mais d'un autre côté, les cours mondiaux plus faibles des produits agricoles découragent les producteurs de produire (soit les mêmes produits agricoles, soit des produits locaux de substitution) pour leurs propres marchés intérieurs. Ce second effet ne constituerait pas forcément une perte pour les pays en voie de développement si les ressources nationales libérées étaient utilisées dans des secteurs productifs alternatifs pour lesquels ces pays présentent un avantage comparatif. Or, comme nous l'avons souligné dans la première section de ce chapitre, de telles utilisations alternatives des ressources nationales semblent difficiles, voire impossibles, à réaliser, au moins dans le court terme, dans bon nombre de pays. Il en résulte une baisse de la demande globale et la création de chômage urbain (Harris et Todaro, 1970 ; Stiglitz, 2002).

Partant de cette analyse, la libéralisation des échanges agricoles (en particulier la réforme des politiques agricoles européenne et américaine dans le sens d'une réduction de l'utilisation de systèmes de prix garantis) provoquerait deux types d'effets contraires pour les pays en voie de développement importateurs de produits agricoles et alimentaires. D'une part, l'augmentation induite des cours mondiaux des produits agricoles pénaliserait leurs consommateurs<sup>15</sup>. D'autre part, des prix mondiaux plus élevés créeraient un environnement plus favorable au développement de la produc-

---

15. À la suite de l'accord de Marrakech, signé en décembre 1993, et qui a mis fin au cycle de négociations Uruguay, un groupe a ainsi été institué en 1995, au sein de l'OMC, pour suivre l'évolution de la situation des pays en développement importateurs de produits alimentaires (PDINPA) et des pays les moins avancés (PMA), la libéralisation des échanges pouvant avoir pour effet d'augmenter les cours mondiaux des produits agricoles.

tion nationale de produits agricoles auparavant importés et/ou de produits locaux de substitution. Ce second effet freinerait alors le mouvement de création de chômage urbain et de dépression de la demande globale.

C'est ici que se situe la controverse sur les effets des politiques agricoles européenne et américaine sur les économies des pays en voie de développement. Pour les uns, il n'est pas certain que ce soient ces politiques et leurs effets induits sur les cours mondiaux des produits agricoles qui sont responsables du déclin des secteurs agricoles de ces pays et du mouvement concomitant de développement du chômage urbain et de dépression de la demande globale. Une réforme des politiques agricoles européenne et américaine (ou même une libéralisation totale des marchés agricoles) provoquerait par conséquent essentiellement un effet négatif pour les consommateurs des pays importateurs, en entraînant une hausse des prix mondiaux des produits agricoles. C'est la thèse qui ressort de la plupart des études existantes dont l'objet est d'évaluer les conséquences d'une libéralisation des marchés agricoles à l'aide de modèles d'équilibre partiel ou général. Selon le modèle australien ABARE par exemple, la libéralisation des marchés agricoles n'entraînerait que de faibles gains pour le « reste du monde », c'est-à-dire pour l'ensemble des pays en voie de développement. Ce qui revient à dire que les politiques agricoles en vigueur de l'UE et des États-Unis n'ont que peu d'effets négatifs (comme la contraction de leur production agricole, le chômage urbain et la baisse de la demande globale) sur leurs économies. Au contraire, toujours selon le modèle ABARE, ce sont les pays les plus protectionnistes et/ou ceux qui utilisent le plus les systèmes de prix garanti (en particulier l'Union européenne) qui enregistreraient les gains les plus importants à la suite d'une libéralisation des marchés agricoles, car cette dernière leur permettrait de réduire les distorsions créées du côté de la production et du côté de la consommation (ainsi que la détérioration des termes de l'échange pour les grands pays exportateurs), provoquées dans leur économie par leur propre politique agricole. Ainsi, selon le modèle ABARE, en cas de libéralisation partielle des marchés agricoles, la moitié des gains totaux enregistrés au niveau mondial reviendrait à l'UE (soit environ 17 milliards de dollars US) tandis que le « reste du monde » ne bénéficierait que de 10 % de ces gains (soit 3,5 milliards de dollars US)<sup>16</sup>.

Ces résultats sont toutefois contestables parce qu'ils sont obtenus dans le cadre de modèles reposant sur l'hypothèse d'un fonctionnement parfait de tous les marchés dans tous les pays. De tels modèles raisonnent en particulier en régime de plein emploi. Ils ne sont donc pas aptes à représenter des situations de chômage urbain telles que celles qui caractérisent de nombreux pays en voie de développement. Ces modèles ne peuvent par conséquent pas prendre en compte les coûts potentiels que font éventuellement peser les politiques agricoles de l'UE et des États-Unis sur les économies de ces pays. La simulation des effets d'une libéralisation des marchés

---

L'entrée en vigueur de l'accord de l'OMC sur l'agriculture (*cf.* chapitres 3 et 4) a coïncidé (la cause n'étant pas cet accord) avec une flambée des prix sur les marchés internationaux des céréales en 1995 et 1996 (*cf.* chap. 4). Cette hausse des prix s'est traduite, pour les PDINPA et les PMA, par une augmentation en valeur des importations céréalières de plus de 50 % par rapport à 1993 (*cf.* OMC, 2002), ce qui leur a posé évidemment des problèmes de financement. Cet exemple montre que les bénéfices que tirent certains pays en développement des politiques agricoles de l'Union européenne et des États-Unis ne sont pas à négliger.

16. Pour plus de détails sur ces résultats, *cf.* ABARE (1999).

agricoles à l'aide de tels modèles ne peut donc pas rendre compte des gains potentiels que cette libéralisation pourrait entraîner pour ces pays. C'est cet argument que développent les experts pour qui il ne fait aucun doute que les politiques agricoles européenne et américaine, en abaissant les cours mondiaux des produits agricoles, ont des effets néfastes sur les économies de ces pays. Malheureusement il n'existe pas de travaux scientifiques qui permettent d'étayer cette thèse, et on ne peut se référer qu'aux documents de l'OXFAM, déjà cités.

## Le contrôle de l'offre : le cas des quotas de production

L'une des raisons majeures justifiant l'intervention des pouvoirs publics en agriculture est la tendance à l'excès d'offre de produits agricoles par rapport à leur demande. Un moyen de contrecarrer cette tendance, dans un objectif de stabilisation des prix et des revenus agricoles, est de contrôler cette offre. Il existe de nombreux instruments de contrôle de l'offre, certains s'appliquant directement à la production du bien agricole, d'autres régulant indirectement cette production *via* le contrôle des quantités de facteurs utilisées. L'instrument de contrôle le plus « pur » est le système de contingentement *ex ante* de la production avec répartition des droits à produire entre les producteurs. Le système des quotas laitiers en vigueur dans l'UE est un exemple de ce type d'instrument mis en œuvre conjointement à un système de prix garanti avec intervention directe. Le contrôle peut également s'exercer directement sur la production, mais de manière *ex post* par destruction d'une partie des volumes produits (mesure utilisée dans l'UE pour certains fruits et légumes par exemple) ou dénaturation des produits (comme le système de distillation, c'est-à-dire de transformation du vin en alcool, en vigueur dans l'UE jusqu'à une période récente). Le contrôle de l'offre peut aussi s'effectuer de manière indirecte par contingentement du volume utilisé d'un des facteurs de production (la terre, par exemple, dans le cadre d'une obligation de gel d'une partie des surfaces cultivées, mesure qui a été mise en œuvre par les États-Unis et l'Union Européenne, *cf.* chapitre 3) ou même du rendement par rapport à un facteur, notamment la terre<sup>17</sup>. On se limitera ici à examiner la forme la plus « pure » de contrôle de l'offre, c'est à dire le système de contingentement *ex ante* de la production, avec distribution des droits à produire aux producteurs. C'est le système qui est appliqué au Canada pour le lait et qui a été appliqué, toujours dans le même pays, pour les œufs, les volailles et le porc. Il est défendu, en France, notamment par la Confédération paysanne.

### Le système « pur » du contrôle de l'offre

Un système de quotas de production peut être particulièrement intéressant pour un pays qui a atteint l'autosuffisance et dont les pouvoirs publics souhaitent augmenter le revenu des producteurs, sans dépenses budgétaires supplémentaires et sans favo-

---

17. Dans l'Union européenne par exemple, les subventions versées aux producteurs bovins dépendent du nombre d'animaux par hectare (*cf.* chapitre 3). Dans le cadre des appellations d'origine contrôlée telles qu'il en existe pour le vin dans l'Union européenne, un contrôle de l'offre s'exerce *via* le contingentement, à la fois des surfaces cultivées et des rendements à l'hectare. Ces mesures de contingentement relèvent toutefois plus d'une logique de différenciation du produit que de notre propos.

riser les exportations. C'est pourquoi nous nous situons dans le cas d'un pays et d'un produit pour lesquels, en dehors de toute intervention, l'offre intérieure est égale à la demande intérieure pour un prix intérieur égal au prix mondial. En d'autres termes, dans la situation initiale, le prix intérieur du produit est égal à son prix mondial, le pays est autosuffisant pour ce produit et il n'y a ni importation, ni exportation. Les pouvoirs publics souhaitent augmenter le prix du produit considéré sans intervenir directement sur le marché, ni verser une subvention à la production aux producteurs nationaux, et en évitant de favoriser les exportations. Ils peuvent alors instaurer un contingentement de la production destiné à faire augmenter le prix du produit sur le marché intérieur.

Il est important de souligner ici que le contingentement de la production ne peut conduire à une augmentation du prix intérieur du produit que si le pays ferme simultanément son marché intérieur aux importations étrangères. En second lieu, ce contingentement est susceptible d'entraîner une hausse de son prix d'autant plus importante que la demande intérieure est inélastique. Ceci renvoie une nouvelle fois à la loi de King. Dans ce cas, une faible réduction de l'offre suffit à provoquer une hausse de prix favorable, en termes de recette, aux producteurs (*cf.* encadré p. 16).

Dans le cas qui nous intéresse ici, il existe même un quota « optimal » qui maximise le revenu des producteurs. Ce quota optimal correspond en fait à la quantité que choisirait de produire un producteur en situation de monopole (le processus de détermination de cette quantité est exposé dans tout manuel de micro-économie, *cf.* par exemple Picard, 1990). Partant de la situation initiale, à mesure que l'offre se réduit, les recettes des producteurs augmentent du fait de l'augmentation du prix et diminuent du fait de la réduction des quantités : le revenu des producteurs est maximum lorsque, pour la dernière unité produite, la somme de ces deux effets est nulle.

### **Les intérêts du contrôle de l'offre et de sa mise en œuvre conjointe avec un système de prix garanti**

Par rapport au système de prix garanti exposé précédemment, le contingentement de la production peut présenter des intérêts. Dans le cas d'abord où l'offre est très élastique, cas où les rendements sont constants, le soutien par les prix tend à être illimité, les dépenses croissant indéfiniment (Boussard, 2000). Le système des quotas peut également contribuer à la réalisation de l'objectif de stabilité des marchés dans la mesure où, les niveaux de production visés étant fixés pour les producteurs, les risques sont amoindris. C'est la raison pour laquelle certains auteurs (Boussard, 2000) sont en faveur d'un système de quotas généralisé pour toutes les productions excédentaires dans l'Union européenne.

Le système des quotas peut ensuite être préférable à tout autre, d'un point de vue économique, si le coût d'opportunité des fonds publics est élevé. Le soutien octroyé au revenu des producteurs *via* cet instrument résulte de l'augmentation induite du prix du produit. Il est donc entièrement à la charge du consommateur qui, par rapport à la situation initiale, paie plus cher pour consommer moins et n'induit aucune dépense budgétaire. Comparons alors, dans la situation adoptée jusqu'ici (c'est-à-dire égalité du prix intérieur et du prix mondial et autosuffisance du pays considéré), un système de contingentement de la production et un système de prix garanti par intervention directe conduisant tous deux au même prix intérieur final. La perte des

consommateurs est similaire dans les deux cas. Le gain des producteurs est supérieur dans le système du prix garanti puisque le volume de production n'est pas contraint. En revanche, le système de contingentement n'entraîne aucune dépense budgétaire contrairement au système de prix garanti. Ce dernier conduit en effet le pays à devenir exportateur du produit, ce qui implique des coûts puisque le volume exporté doit être subventionné. Ces coûts budgétaires constituent une perte pour les contribuables. Pour déterminer l'instrument le moins coûteux pour la collectivité dans son ensemble, il faut par conséquent comparer le moindre gain des producteurs obtenu dans le système des quotas aux dépenses budgétaires supplémentaires induites par le système de prix garanti. Ce sont en fait les formes des courbes d'offre et de demande qui déterminent les « poids relatifs » de ces deux « variables », mais on comprend intuitivement qu'un coût d'opportunité élevé renforce le « poids » des dépenses budgétaires supplémentaires du système de prix garanti et milite en faveur du système des quotas. On peut ainsi montrer (Chambers, 1995) que lorsque le coût d'opportunité est élevé, le système des quotas peut être préférable, d'un point de vue économique, à tout autre instrument de soutien des revenus des producteurs, y compris des paiements directs découplés (*cf. infra*).

Au niveau du commerce international, en considérant la situation initiale adoptée jusqu'à présent (égalité du prix intérieur et du prix mondial et autosuffisance du pays considéré), le système des quotas limite l'accès au marché intérieur des autres pays dans la mesure où il requiert une fermeture du marché intérieur ou, au moins, un contingentement du volume des importations. Un système de prix garanti par intervention directe qui aboutirait au même prix intérieur final rendrait lui le pays exportateur de produit. Les deux systèmes peuvent donc avoir des effets sur les échanges internationaux, mais des effets de nature différente : limitation des importations contre augmentation des exportations. Dans les deux cas, si le pays considéré est un « grand pays », les deux systèmes contribuent à déprimer le prix mondial du produit, le premier parce qu'il réduit la demande totale s'adressant au marché mondial, le second parce qu'il accroît l'offre totale « déversée » sur le marché mondial.

Si l'on se situe dans une situation initiale tout autre, le système des quotas peut au contraire contribuer à réduire les effets d'un système de prix garanti sur les échanges et en termes de création de distorsions dans le pays considéré. Considérons le cas d'un pays appliquant un prix garanti par intervention directe sur le marché d'un produit dont il est exportateur. Ce prix garanti provoque une perte nette pour la collectivité dans son ensemble du fait des distorsions générées du côté de la production et du côté de la consommation. Si le pays est un « grand pays », ce prix garanti contribue également à déprimer le prix mondial du produit, à accroître les dépenses budgétaires liées aux exportations subventionnées et à détériorer les termes de l'échange du pays considéré. Un accroissement de la production renforce encore tous ces effets. La mise en place d'un système de quota dans une telle situation peut alors contribuer à réduire la distorsion créée par le prix garanti du côté de la production, à limiter l'accroissement des exportations, et donc des dépenses budgétaires qui leur sont liées et enfin à limiter la détérioration des termes de l'échange du pays considéré. C'est principalement pour cette raison que les systèmes de quota de production sont souvent appliqués conjointement à des systèmes de prix garanti. Les systèmes de quota constituent dans ce cas un moyen de maintenir le prix garanti tout

en réduisant certains de ses effets pervers. C'est ce qui explique l'instauration des quotas laitiers dans l'Union européenne en 1983 (et dans une moindre mesure le gel des terres en 1992, *cf.* chapitre 3). On peut souligner à cet égard que les quotas laitiers communautaires ont été fixés à un niveau relativement élevé, bien au dessus de la demande intérieure. Ceci suggère qu'ils auraient sans doute pu contribuer à corriger de manière plus importante les effets pervers du système de prix garantis du beurre et de la poudre de lait s'ils avaient été fixés à un niveau moindre. Bouamra-Méchémache et Réquillart (2000) montrent d'ailleurs que l'Union européenne aurait intérêt, d'un point de vue économique, à les réduire.

### Les limites du système de contingentement

Les principales critiques émises à l'encontre du contingentement de la production sont de deux ordres<sup>18</sup>. Tout d'abord, le contingentement de la production déconnecte le prix intérieur du prix mondial. Ainsi, si l'on se replace dans la situation d'un pays initialement autosuffisant pour le produit considéré, le contingent peut être fixé à un niveau tel qu'il limite peu les importations et engendre un faible écart entre le prix intérieur et le prix mondial. Toutefois, si le cours mondial évolue ensuite à la baisse, l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial se creuse et le quota devient plus contraignant quant à son effet en terme de réduction des importations du pays considéré. La perte des consommateurs devient également plus importante puisqu'en l'absence du quota et de la fermeture du marché intérieur concomitante, ils pourraient s'approvisionner au cours mondial à présent plus faible.

La deuxième critique envers le quota de production relève du même principe. Elle n'est toutefois plus liée à l'évolution du prix mondial mais à l'évolution des conditions de production. Le quota fige la production à un moment donné. Or, tout comme les prix mondiaux évoluent dans le temps, la productivité des facteurs n'est pas figée une fois pour toutes. Des gains de productivité apparaissent qui, pour un même niveau de ressources nationales utilisées, permettent de produire une quantité plus importante de produit. Or, le quota de production contraint le volume produit. Il en résulte deux effets. D'une part, la recherche de gain de productivité dans le secteur est freinée puisque ces gains ne peuvent pas être exploités efficacement du fait de la contrainte sur le volume produit. D'autre part, si des gains de productivité sont néanmoins dégagés, une partie du gain pour la collectivité, induite par cette amélioration de la productivité, est perdue car le volume de production ne peut pas s'ajuster (sauf si le niveau du quota de production est modifié en conséquence)<sup>19</sup>.

La troisième critique émise à l'encontre du quota de production est liée à la façon dont sont gérés les droits à produire associés au contingent. Ces droits sont généralement distribués aux producteurs en place (une partie peut toutefois être réservée pour les nouveaux entrants dans le secteur), sur la base de leur volume de production passé. Dans le cas où cette distribution des droits est réalisée une fois pour toutes et

18. On peut trouver une revue détaillée des critiques émises à l'encontre des quotas de production dans Guyomard et Mahé (1993).

19. L'autre partie du gain pour la collectivité est « cristallisée » dans la rente liée au quota, c'est-à-dire dans la valeur des droits à produire associés (*cf.* infra).

que ces droits ne sont pas échangeables entre producteurs, le quota de production va figer la situation de chaque producteur à un moment donné. Tout comme dans le point précédent, des gains de productivité peuvent apparaître au cours du temps, mais au niveau individuel cette fois. Ainsi, certains producteurs peuvent dégager des gains de productivité plus importants que d'autres. En d'autres termes, certains producteurs peuvent devenir plus efficaces que d'autres. Comme précédemment, leur volume de production étant contraint, une partie des gains liés à l'amélioration de leur efficacité sera perdue. Il en résulte une perte d'efficacité globale, source de perte pour la collectivité dans son ensemble. On peut remédier à cette perte d'efficacité globale en rendant les droits à produire échangeables entre producteurs. Dans ce cas, il s'établit un marché des droits, permettant aux producteurs devenus plus efficaces d'acheter des droits de façon à desserrer la contrainte pesant sur leur volume de production. Les vendeurs de droits sont les producteurs les moins efficaces, pour qui il est plus intéressant de vendre des droits (dont la recette est supérieure au profit actualisé de la poursuite de la production) plutôt que de les utiliser eux-mêmes pour continuer à produire<sup>20</sup>.

## Le soutien par l'aide aux intrants et aux facteurs de production

Les systèmes de prix garanti ou de contrôle de l'offre contribuent à l'objectif de soutien des revenus des agriculteurs en augmentant la recette par unité produite. Une autre façon de soutenir le revenu est soit de diminuer le coût par unité produite, soit de subventionner directement les facteurs de production appartenant en partie ou en totalité aux agriculteurs. C'est dans cette logique que se situent les aides aux intrants et aux facteurs de production<sup>21</sup>. Ce type d'intervention n'est pas spécifique à l'agriculture. Il y est peut-être plus couramment employé que dans les autres secteurs de l'économie, mais des aides aux intrants et aux facteurs existent également dans les autres secteurs. Par exemple, les mesures visant à alléger les charges sur le travail non qualifié, appliquées en France, constituent des aides au facteur travail non qualifié.

Le point d'impact direct des aides aux intrants ou aux facteurs de production est la combinaison productive des producteurs (*i.e.* la combinaison des quantités des différents intrants et facteurs qu'ils utilisent). De manière très générale, en modifiant le coût unitaire des intrants ou en subventionnant les facteurs de production, les aides

20. On peut souligner ici que le gain en terme d'efficacité globale que permet la mise en place d'un marché des droits est réalisé parallèlement à une concentration accrue de la production du produit considéré. À terme en effet, les droits se concentrent progressivement dans les mains des seuls producteurs les plus efficaces. Cette concentration est le plus souvent régionale car les producteurs les plus efficaces sont généralement localisés dans les mêmes régions. L'argument de la France pour justifier, dans le cadre du système des quotas laitiers, le choix de droits à produire liés à la terre, et donc échangeables uniquement au travers des échanges de surfaces correspondantes, répond à une logique d'aménagement de l'espace, c'est-à-dire au souci de ne pas favoriser la concentration régionale de la production laitière et de maintenir cette production dans des zones moins favorables (où les producteurs sont généralement moins efficaces) telles que les zones de montagne.

21. Dans la littérature économique, le terme « facteurs de production » est utilisé, le plus souvent, pour désigner les facteurs primaires (*i.e.* la terre, le travail et le capital), tandis que le terme « intrants » recouvre plutôt les consommations intermédiaires. Ce paragraphe adopte ces mêmes définitions.

aux intrants ou aux facteurs conduisent les producteurs à modifier leur combinaison productive, ce qui induit un ajustement de la quantité produite du produit considéré.

Il existe dans l'agriculture des intrants variables, les consommations intermédiaires par exemple, dont la quantité utilisée peut être ajustée instantanément, et des facteurs de production quasi fixe, notamment la terre. Les effets de systèmes d'aides aux intrants ou aux facteurs sur la combinaison productive et sur l'offre de produit seront évidemment différents selon qu'ils portent sur l'une ou l'autre catégorie. On ne peut donc pas donner une représentation générale des effets de tels systèmes, et on étudiera par conséquent successivement l'aide à l'intrant variable et l'aide au facteur quasi fixe, en l'occurrence la terre. Dans les deux cas, on dépassera l'optique monoproduit qui avait été adoptée jusqu'à présent.

### **Le cas d'un intrant variable**

Dans les années 1980, les aides aux intrants variables<sup>22</sup> représentaient une part importante du soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE (*cf.* chapitre 4). Elles restent aujourd'hui l'un des instruments de soutien aux revenus agricoles les plus utilisés dans les pays en développement.

Plaçons-nous d'abord dans le cadre monoproduit et considérons une aide sur un intrant variable donné (par exemple, les engrais). Celle-ci diminue le coût unitaire de cet intrant pour le producteur. Il en résulte deux effets : un effet de substitution et un effet d'expansion. À quantité produite fixe, le producteur va avoir tendance à substituer cet intrant moins coûteux à d'autres intrants ou facteurs dans sa combinaison productive. Il en résulte une augmentation de la quantité utilisée de l'intrant subventionné. C'est l'effet de substitution. À quantité utilisée de l'intrant subventionné fixe, l'aide contribue à réduire le coût de production du produit pour le producteur. Cette baisse de coût incite le producteur à accroître son volume de production. C'est l'effet d'expansion. Au total, une aide basée sur un intrant entraîne un accroissement de la quantité utilisée de cet intrant et une augmentation de l'offre de produit.

Dans une économie fermée (*cf.* annexe p. 57), cette augmentation de l'offre provoque une baisse du prix du produit et donc une augmentation de la demande. On peut alors souligner que l'aide ne profite pas nécessairement en premier lieu aux producteurs mais aux consommateurs. Si la demande du produit est inélastique, on est renvoyé aux effets de la loi de King et la recette des producteurs peut donc baisser suite à l'instauration de cette aide. Cette remarque est importante car elle permet de douter de l'efficacité de ce type d'instrument dans les pays en développement.

Dans une économie ouverte et dans le cas d'un petit pays, l'augmentation de l'offre nationale laisse inchangés le prix mondial et le prix du marché intérieur du produit. Dans ce cas, les aides aux intrants n'ont aucun effet sur la consommation intérieure. L'accroissement de l'offre nationale se traduit par une augmentation équivalente

---

22. En France, elle correspond, par exemple, à la détaxe sur les carburants ou à la bonification du crédit (*cf.* chapitre 3). Ce dernier exemple montre que l'analyse développée ici dépasse le cadre des intrants variables mais peut aussi concerner des facteurs de production primaires dont la quantité utilisée peut plus ou moins s'ajuster dans le court terme.

des exportations si le pays est exportateur, ou une réduction équivalente des importations si le pays est un importateur. Si le pays considéré est un grand pays, l'ajustement de l'offre nationale contribue à modifier le prix mondial et le prix du marché intérieur du produit. Ces ajustements peuvent être importants si la demande mondiale du produit est inélastique. L'analyse et les résultats sont alors similaires à ceux présentés plus haut dans le cas d'une économie fermée.

Dans un cadre multiproduit, il est clair que les effets d'une aide à un intrant seront différents selon le degré de spécificité de cet intrant<sup>23</sup> et selon son intensité d'utilisation dans les différentes productions. Une aide aux semences de blé favorisera une expansion de la production de blé au détriment des autres cultures. Alors qu'une aide sur les carburants aura des effets sur un ensemble plus large de productions, effets qui seront différents selon les produits. L'impact positif sur l'offre d'un produit d'une aide à un intrant sera d'autant plus fort que la production de ce produit utilise plus intensivement l'intrant subventionné.

Sur le plan international, ce type de subvention a des effets de distorsion sur le commerce, et les travaux récents de l'OCDE (2001b) montrent que c'est l'une des aides qui a les effets les plus importants. On comprend intuitivement qu'une aide sur l'énergie, versée par exemple dans des pays d'agriculture tempérée, puisse annuler les avantages comparatifs initiaux sur des produits tels que la tomate de pays bénéficiant d'un climat favorable à ces productions.

### **Le cas d'un facteur fixe ou quasi fixe tel que la terre**

L'effet d'une aide sur l'offre de produits est bien entendu différent lorsque le versement porte sur un facteur fixe ou quasi fixe tel que la terre. Dans un cadre monoproduit, le producteur est dans l'impossibilité de modifier sa combinaison productive et l'aide n'a aucun effet sur l'offre de produit<sup>24</sup>. Dans ce cas, le seul effet de l'aide est d'accroître, du même montant, la rémunération du facteur fixe. Si ce dernier appartient au producteur, celui-ci verra son revenu augmenter de la même somme.

Dans un cadre multiproduit, les effets seront différents selon que l'aide est spécifique ou non à un produit. Si une aide est versée à la surface pour un produit particulier (par exemple, le blé), l'offre de ce produit augmente évidemment au détriment des autres productions. Par rapport à un soutien par un prix garanti, l'augmentation de l'offre sera plus réduite parce que l'aide à la surface ne joue pas sur l'utilisation des intrants variables. Considérons une situation initiale où un produit bénéficie d'un prix garanti. On baisse ce prix garanti en compensant cette diminution par le versement d'une subvention par hectare : l'utilisation d'intrants variables et le niveau de production par hectare seront moins forts après la baisse de prix. La subvention par hectare, pour le produit considéré, continue à jouer sur l'allocation des surfaces entre les produits mais non sur le rendement par hectare du produit considéré. Ainsi, une aide par hectare, même spécifique à un produit, a moins d'effets de distorsion sur le commerce international qu'un système de prix garanti.

23. Un intrant est spécifique à la production d'un produit donné s'il ne peut pas être utilisé pour produire un autre produit.

24. Ce résultat (démonstré analytiquement dans Guyomard *et al.*, 2000) n'est valable que dans un cadre d'analyse simplifié, c'est-à-dire un cadre monoproduit, statique et sans risque (*cf.* note suivante).

Si l'aide est versée à la surface, quel que soit le produit cultivé sur cette surface, ni l'offre absolue, ni l'offre relative des différents produits susceptibles d'y être cultivés n'en sont affectées, toujours sous l'hypothèse que la terre est fixe ou quasi fixe<sup>25</sup>. Si certaines conditions assorties au versement de l'aide impliquent justement que le volume des terres éligibles est fixe et qu'il n'est pas obligatoire de produire pour recevoir l'aide, les terres les moins productives pouvant rester en jachère, le système d'aide à l'hectare devient alors proche d'un système d'aides « découplées », *i.e.* ayant des effets très faibles sur la production et les échanges (*cf. infra*).

## Effets comparés des systèmes de prix garanti et des systèmes d'aides aux facteurs de production

### Les différences entre les systèmes de prix garanti et les systèmes d'aides aux facteurs de production

Les systèmes de prix garantis et les systèmes d'aides aux intrants aux facteurs de production ont des effets d'ampleur différente sur la production de produits agricoles. L'ampleur relative de ces effets dépend de nombreux paramètres (dont ceux, en particulier, de la technologie de production utilisée) et il est nécessaire de connaître les niveaux respectifs de certains de ces paramètres pour pouvoir déterminer le ou les instruments dont l'impact sur la production sont les plus importants ou les plus faibles.

En d'autres termes, la question du classement des différents types d'instruments de politique selon l'ampleur de leurs effets sur la production reste une question empirique. Il existe toutefois un consensus dans la littérature sur le fait que, dans la plupart des cas (sous le plus grand nombre d'hypothèses alternatives possibles quant aux niveaux respectifs des différents paramètres clés de la technologie de production), les systèmes de prix garanti induisent des effets plus importants sur les quantités produites que les systèmes d'aides aux facteurs de production (soit la terre, le travail et le capital). On peut citer à ce propos les travaux de Guyomard *et al.* (2000), Debrew *et al.* (2001) et OCDE (2001b). Ces travaux n'adoptent pas tous le même cadre d'analyse ni la même approche<sup>26</sup>, mais concluent tous que les instruments de soutien par les prix appliqués à un produit entraînent un accroissement plus important de sa production qu'une aide spécifique ou non spécifique à la terre.

25. Ce résultat n'est en fait vrai que dans certaines conditions. Il existe différents travaux montrant que, dans un cadre multiproduit, ou lorsque les effets dynamiques des aides (par exemple leurs effets sur les décisions d'investissement des producteurs) sont pris en compte, ou bien encore lorsque l'on considère le risque auquel font face les producteurs, une aide portant sur un facteur fixe ou quasi fixe peut avoir un effet sur la production de produits. Sur ce point, voir par exemple Gohin *et al.* (1999), OCDE (2001a) et Debrew *et al.* (2001).

26. Guyomard *et al.* (2000) retiennent un cadre monoproduit avec libre entrée-sortie des producteurs agricoles et fournissent des résultats analytiques sur l'ampleur comparée de l'effet sur la production d'un prix garanti par intervention directe, d'une subvention à la production, d'une aide à l'hectare et d'une aide forfaitaire avec et sans obligation de produire. Debrew *et al.* (2001) et OCDE (2001b) adoptent un cadre multiproduit et obtiennent des résultats pour partie analytiques et pour partie empiriques pour le premier, et uniquement empiriques pour le second, sur l'ampleur comparée de l'effet d'un prix garanti par intervention directe sur la production d'un produit, d'une subvention à la production, d'une aide à l'hectare spécifique, d'une aide à l'hectare non spécifique et d'une aide aux intrants variables.

## La question de l'efficacité des transferts

Une autre question que nous n'avons pas abordée jusqu'à présent, mais qui prend tout son sens lorsque l'on compare les effets de systèmes de prix garanti à ceux de systèmes d'aide aux intrants ou aux facteurs de production, est de savoir à qui profite à terme le soutien consenti aux producteurs agricoles *via* les différents instruments envisagés jusqu'à présent ? Intuitivement, on serait tenté de répondre : aux producteurs agricoles, puisque ce sont eux qui sont visés par les instruments mis en place. Mais cette réponse intuitive n'est que partielle. À terme en effet, les producteurs agricoles ne « conservent » qu'une partie du soutien qui leur a été initialement octroyé, l'autre partie « se dissipe », *via* l'ajustement de tous les marchés concernés, et « profite » au final à d'autres types d'agents économiques. Les systèmes de prix garanti agissant directement sur les marchés des produits, tandis que les systèmes d'aides aux intrants ou aux facteurs de production affectent d'abord les marchés des intrants et des facteurs, on imagine aisément que le soutien porté par ces deux types d'instrument ne « se dissipe » pas de la même manière au travers des différents marchés concernés, et que la partie finalement conservée par les producteurs agricoles peut différer d'un type d'instrument à l'autre. Dans la littérature, la plus ou moins grande partie des dépenses initiales de soutien qu'un instrument de politique est capable « d'amener jusque dans la poche des producteurs agricoles » mesure ce que l'on appelle « l'efficacité de transfert » de cet instrument.

Les différents instruments utilisés agissent de manière différente sur les combinaisons productives et donc sur les marchés et, par suite, sur les prix des intrants et des facteurs de production. De manière très grossière, les systèmes de prix garanti conduisent les producteurs à augmenter leur volume de production mais sans favoriser un intrant ou un facteur particulier par rapport aux autres. L'impulsion donnée par les prix garantis se diffuse donc de manière globale à tous les marchés des intrants et des facteurs *via* l'augmentation de la demande des producteurs sur ces marchés. Au contraire, les aides aux intrants ou aux facteurs conduisent les producteurs à accroître leur production, mais en favorisant l'utilisation de l'intrant ou du facteur subventionné. L'impulsion donnée par les aides aux intrants ou aux facteurs se diffuse donc d'abord, et de manière plus marquée, au marché de l'intrant ou du facteur subventionné, puis aux marchés des autres intrants et facteurs. Ainsi, intuitivement, un prix garanti va tendre à accroître de manière générale la demande et, par suite, les prix de tous les intrants et facteurs. Tandis qu'une aide à un intrant ou à un facteur aura tendance à accroître plutôt et plus fortement la demande et, par suite, le prix de cet intrant ou de ce facteur.

À ce stade, deux éléments sont importants :

- le statut variable ou quasi fixe de l'intrant ou du facteur d'abord qui est, en grande partie, responsable de l'ampleur de la réponse de son prix à l'augmentation de sa demande : pour une même augmentation de la demande, le prix d'un facteur quasi fixe augmentera plus fortement<sup>27</sup> que celui d'un facteur variable ;

27. On dit ainsi que le soutien octroyé aux agriculteurs tend à se « cristalliser » dans le prix des facteurs fixes ou quasi fixes (notamment la terre).

– la notion de propriété de l'intrant ou du facteur ensuite, car ce sont les vendeurs d'intrants ou de facteurs qui, *via* l'augmentation de leurs prix, « captent » finalement une partie du soutien initialement octroyé aux producteurs. Les vendeurs d'intrants et de facteurs peuvent être des agents extérieurs au secteur agricole. Toutefois, les agriculteurs peuvent être propriétaires de certains facteurs de production (le travail familial, mais également, en partie au moins, la terre et le capital). Dans ce cas, ils parviennent à conserver la partie du soutien qui se dissipe dans l'augmentation des prix des facteurs.

Comme pour le point précédent, il n'existe pas de réponse définitive à la question de l'efficacité de transfert comparée des systèmes de prix garanti et des systèmes d'aide aux intrants ou aux facteurs de production, car l'efficacité de transfert d'un instrument dépend d'un grand nombre de paramètres dont il faut connaître les niveaux respectifs pour parvenir à une conclusion. Mais, toujours comme pour le point précédent, il existe un consensus dans la littérature sur le fait que, dans la plupart des cas, les systèmes de prix garanti présentent une efficacité de transfert inférieure aux systèmes d'aide aux facteurs de production, à la condition toutefois que ces facteurs appartiennent aux producteurs agricoles. En d'autres termes, à niveau de soutien équivalent, la part de ce soutien finalement conservée, sous forme de revenu, par les producteurs agricoles est supérieure lorsque ce soutien est octroyé au travers de systèmes d'aide aux facteurs de production à condition que ces facteurs appartiennent aux producteurs agricoles<sup>28</sup> que lorsqu'il transite *via* des systèmes de prix garantis.

Une étude récente de l'OCDE (2001b) confirme ces résultats. Elle montre, en particulier, que lorsque le soutien est octroyé aux producteurs agricoles par le biais d'un prix garanti avec intervention directe, 34 % de ce soutien se cristallise dans la valeur de la terre, 16 % dans la valeur des autres facteurs détenus par l'agriculteur (dont le travail familial) et 23 % bénéficie aux vendeurs d'intrants variables<sup>29</sup>, la partie restante correspondant aux coûts sociaux induits par l'intervention. Si les producteurs agricoles sont propriétaires de tous les facteurs de production, alors le prix garanti par intervention directe leur permet de conserver un peu plus de 50 % du soutien qui leur était initialement destiné. Comparativement, si le vecteur du soutien est une aide aux intrants variables, alors 24 % du montant du soutien initial se cristallise dans la valeur de la terre, 9 % dans la valeur des autres facteurs détenus par l'agriculteur (dont le travail familial) et 31 % bénéficient aux vendeurs d'intrants variables. Il en résulte que si les producteurs agricoles sont propriétaires de tous les facteurs de

28. Il est intéressant de noter ici que les agriculteurs sont toujours propriétaires de leur travail familial. En admettant que le travail familial est un facteur de production relativement spécifique à la production agricole, alors un système d'aide au travail familial représente sans doute l'un des instruments de soutien des revenus agricoles présentant la plus grande efficacité de transfert.

29. Ces résultats sont évidemment sensibles aux paramètres du modèle utilisé. Dans le cas de cette étude précise, on peut notamment douter de l'hypothèse qui est posée sur l'effet de l'augmentation de la demande d'intrants variables par les agriculteurs sur le profit des vendeurs de ces intrants. L'hypothèse adoptée est qu'une augmentation de 100 euros de la demande d'intrants variables par les agriculteurs accroît de 40 euros le profit des vendeurs d'intrants variables. Or, les intrants variables agricoles ne sont pas, pour une large part, spécifiques à l'agriculture (par ex., les carburants), et l'accroissement de la demande des agriculteurs a donc probablement peu d'effet sur leurs prix. L'étude de l'OCDE donne ainsi sans doute une estimation élevée de la part du soutien aux agriculteurs qui est captée par les vendeurs d'intrants variables.

production, alors l'aide aux intrants ne leur permet de conserver que 30 % environ du soutien qui leur était initialement destiné. Enfin, si le soutien est véhiculé par une aide non spécifique à la terre, alors 95 % du montant du soutien initial se cristallise dans la valeur de la terre. Dans ce cas, si les producteurs agricoles sont propriétaires de la terre, ils conservent la quasi-totalité du soutien qui leur était initialement destiné.

Pour conclure sur ce point, on peut toutefois souligner, que même dans ce dernier cas, le soutien échappe en partie à terme à l'agriculture dans la mesure où, par le jeu des départs et des successions, il va profiter à ceux qui quittent le secteur agricole. Il en est de même pour les quotas. On comprend qu'une partie du soutien induit par le contingentement de l'offre se cristallise dans la valeur des quotas qui appartiennent en fait aux premiers détenteurs, valeur qui se dilue donc, au cours du temps, en partie en dehors de l'agriculture.

## Le découplage du soutien

Jusqu'à présent, nous avons montré que, quel que soit l'instrument utilisé pour soutenir l'agriculture, s'il est mis en œuvre par un grand pays, il est susceptible d'avoir des effets sur le commerce international et, par suite, sur les autres pays participant aux échanges. Nous avons également vu que l'ampleur des effets sur le commerce international qu'un grand pays peut provoquer en soutenant son agriculture est, en règle générale, différente selon l'instrument de politique utilisé (prix garantis, quotas de production, aides aux intrants ou aides aux facteurs de production).

Le premier constat est cohérent avec le fait que le soutien interne a été inclus comme un volet à part entière dans les négociations internationales sur les échanges agricoles, et que des engagements sur ce volet apparaissent dans l'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU). Le second constat est cohérent avec le système des boîtes, adopté dans l'AACU, classant les instruments de soutien à l'agriculture selon l'ampleur supposée de leur impact sur le commerce international, les instruments de la boîte orange étant considérés comme ayant potentiellement des effets importants sur les échanges et étant soumis à une certaine discipline, ceux de la boîte verte étant supposés n'avoir pas ou peu d'effets sur les échanges et étant exemptés de discipline (*cf.* chapitres 3 et 4).

Ce système de boîtes constitue en fait une réponse aux critiques de plus en plus vives envers les politiques de soutien à l'agriculture, notamment la politique européenne, émises à partir des années 1980 lors des cycles successifs de négociation internationale. Ces politiques étaient accusées de provoquer des effets de distorsion sur le commerce, et nombre de pays proposaient de les supprimer (*cf.* chapitre 3). Leur suppression totale ne pouvait toutefois pas être envisagée dans la mesure où elle aurait entraîné un effondrement des revenus agricoles dans la plupart des pays développés. Est apparue alors la notion de « découplage », qui définit des systèmes d'aides permettant d'assurer un certain niveau de soutien à l'agriculture mais n'ayant pas (ou peu) d'effets de distorsion sur le commerce international. Lors de l'AACU, les différents pays membres de l'OMC se sont entendus sur cette notion et l'accord agricole donne une définition du découplage : elle correspond à la définition de la boîte verte. En imposant une certaine discipline sur les mesures de la boîte

orange et aucune discipline sur les mesures de la boîte verte (*cf.* p. 103), cet accord incite ensuite les pays signataires à modifier progressivement leur politique agricole en remplaçant les instruments ayant des effets de distorsion sur les échanges par des instruments n'ayant pas ou peu d'effets de distorsion sur les échanges.

### **La définition du découplage adoptée à l'OMC**

L'AACU exempte d'engagements à réduction les mesures de la boîte verte correspondant à des mesures de soutien interne, qui ont des effets de distorsion sur les échanges, ou des effets nuls sur la production ou, au plus, minimales (*cf.* chapitre 4). L'unique façon, pour une mesure de soutien interne, de ne pas avoir d'effets sur la production ou les échanges, est de ne pas modifier les décisions de production des producteurs nationaux, ni les décisions de consommation des consommateurs nationaux qui auraient été observées en l'absence de cette mesure. On dit alors de ces mesures qu'elles sont découplées des décisions de production et de consommation ou, par abus de langage, qu'elles sont découplées.

L'AACU définit les deux critères de base qu'une mesure de soutien interne doit respecter pour être admissible à la boîte verte :

- le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs ;
- le soutien ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs.

Ces deux critères excluent, de fait, de la boîte verte les systèmes de prix garantis (par intervention directe et *via* une subvention à la production) puisque ce type d'instrument apporte un soutien des prix aux producteurs (l'intervention directe impliquant en plus un transfert de la part des consommateurs).

L'AACU précise les différentes politiques publiques susceptibles d'être découplées et les critères que les mesures mises en œuvre dans le cadre de chacune de ces politiques doivent respecter pour être admissibles à la boîte verte. Parmi les politiques publiques retenues figure le soutien au revenu des producteurs (les autres politiques relèvent, pour une large part, de la multifonctionnalité de l'agriculture, abordée dans la chapitre suivant). C'est essentiellement autour de cet objectif que s'est développée et qu'a été débattue la notion de découplage du soutien à l'agriculture. Ce sont les critères « éligibilité » à la boîte verte qui fondent la définition du découplage selon l'OMC, à savoir :

- le droit à bénéficier de versements doit être déterminé d'après le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de base définie et fixe ;
- le montant de ces versements ne doit pas être fonction, ni établi sur la base du type ou du volume de production, des prix intérieurs ou mondiaux ou des facteurs de production employés, au cours d'une année suivant la période de base ;
- il ne doit pas y avoir obligation de production pour bénéficier de ces versements.

En d'autres termes, d'après cette définition, sont considérés comme découplés des systèmes d'aides directes non spécifiques (c'est-à-dire, non liées à un ou des pro-

duits particuliers, puisqu'il ne doit pas être obligatoire de produire pour bénéficier de l'aide), dont le montant est déterminé une fois pour toutes sur une période de base et qui sont versées sur la base de critères bien définis, fixés, lorsque c'est nécessaire, à leur niveau de la période de base et non ajustables au cours du temps.

Ces critères de découplage visent en fait à ne retenir comme découplés et admissibles à la boîte verte que les systèmes d'aides directes se rapprochant le plus possible des paiements forfaitaires de la « théorie du bien-être », et qui ont la particularité d'être aptes à modifier la répartition du revenu dans une économie sans interférer avec le libre fonctionnement des marchés, sans modifier les décisions de production des producteurs nationaux ni les décisions de consommation des consommateurs nationaux.

Si le terme de « découplage » est apparu récemment, ce concept n'est en effet pas nouveau. Il est au cœur de la théorie du bien-être. Et les incitations de l'OMC et de l'AACU pour que les pays aillent vers un plus grand découplage de leurs mesures de soutien interne, en particulier de celles de soutien du revenu des agriculteurs, relèvent en fait de l'application directe à l'agriculture d'un des résultats les plus connus de la théorie du bien-être.

### **Un avantage du découplage du soutien : l'efficacité économique**

De manière très simple, le premier théorème de l'économie du bien-être stipule que dans « un monde de premier rang », c'est-à-dire dans un monde où il n'y a pas de distorsions ni de « défaillances de marché », la façon la plus efficace d'allouer les ressources disponibles dans une économie est de laisser fonctionner librement les marchés. Ce libre fonctionnement conduit alors à une certaine répartition du revenu entre groupes d'agents présents dans l'économie. Pour des considérations d'équité, le décideur public peut estimer qu'une certaine redistribution du revenu entre groupes est nécessaire. Il peut ainsi décider par exemple de soutenir le revenu d'un groupe (celui des agriculteurs), qu'il juge trop faible par rapport aux revenus des autres groupes.

L'un des résultats de la théorie du bien-être est alors de montrer que la manière la plus efficace de redistribuer le revenu national en faveur de ce groupe est de le faire au moyen de systèmes de prélèvements et de paiements forfaitaires qui n'interfèrent pas avec le libre fonctionnement des marchés.

La traduction directe de ce résultat en termes d'application au secteur agricole est la suivante : si l'unique objectif du gouvernement est de soutenir le revenu des agriculteurs, la façon la plus efficace de le faire, d'un point de vue économique, est de mettre en œuvre des systèmes d'aides directes ayant les caractéristiques de paiements forfaitaires, c'est-à-dire des systèmes d'aides découplées des décisions de production et de consommation, qui par définition n'interfèrent pas avec le libre fonctionnement des marchés. Ce résultat simple n'est malheureusement pas sans limites, ces dernières contribuant à affaiblir son caractère quelque peu magique.

## Les limites du découplage du soutien

Les résultats de la théorie du bien-être énoncés ci-dessus sont conditionnés à une hypothèse essentielle : ils sont valables pour un monde de premier rang. Or, en pratique, nous ne vivons pas dans un monde de premier rang, c'est-à-dire que les économies nationales sont caractérisées par la présence de nombreuses distorsions et « défaillances de marché ». Il en résulte deux limites principales au découplage du soutien :

- l'existence de paiements forfaitaires totalement découplés, qui seraient aptes à redistribuer le revenu entre groupes d'agents sans interférer avec le fonctionnement des marchés, n'est que théorique. En pratique, de tels instruments de soutien des revenus n'existent pas, et même des paiements forfaitaires ont des effets potentiels sur la production et les échanges ;
- le soutien du revenu des agriculteurs peut ne pas être l'unique objectif du gouvernement et la supériorité, sur le plan de l'efficacité économique, d'instruments de soutien découplés n'est plus forcément garantie.

L'efficacité économique du découplage du soutien aux revenus agricoles repose sur l'hypothèse que tous les marchés fonctionnent parfaitement, en particulier que le « problème agricole » (à la base de l'instabilité des marchés, du déclin des revenus agricoles et de leur infériorité chronique par rapport à ceux des autres catégories d'agents) a disparu. Nous l'avons déjà mentionné, le problème agricole n'est sans doute plus aussi prégnant que par le passé dans les pays développés. En revanche, il est clair que les économies des pays en développement restent caractérisées par d'importantes imperfections de marchés. Ceci suggère que l'argument du découplage du soutien des revenus pourrait être de portée beaucoup plus limitée dans ces pays.

La mise en œuvre effective du découplage n'intervient pas en outre dans une situation initiale où les agricultures ne seraient pas soutenues. Il s'agit plutôt de convertir, dans la plupart des pays développés, sur une base historique, des aides existantes, souvent dérivées de systèmes de prix garantis, en aides forfaitaires ayant moins d'effets de distorsion sur le commerce international.

Dans ce qui suit, nous nous contentons de mentionner les principales limites au découplage du soutien dans son application à l'agriculture, liées aux deux points ci-dessus, sans entrer dans un exposé détaillé de chacune d'entre elles. Le lecteur intéressé trouvera une analyse plus approfondie de ces limites dans Gohin *et al.* (1999) et dans OCDE (2001a).

En pratique, il n'existe pas d'instrument de soutien du revenu des agriculteurs totalement découplé. Et même les paiements directs découplés au sens de l'AACU peuvent avoir des effets sur la production et les échanges. Les travaux actuels s'orientent donc plus sur la question empirique du plus ou moins grand découplage des différents instruments existants.

Les effets de différents instruments *a priori* découplés passent par de nombreux canaux :

- dans le cadre d'un ménage agricole, producteur et consommateur, des paiements directs, même découplés au sens de l'AACU, peuvent avoir un effet sur les choix de production et les volumes offerts parce qu'ils vont modifier les décisions de travail du

ménage par un effet revenu (Benjamin et Guyomard, 1998). Le passage d'aides couplées à des aides découplées réduit en outre le travail sur les exploitations puisque ce travail agricole devient moins rémunérateur, mais encore faut-il qu'il y ait un marché du travail parfait, c'est-à-dire des opportunités d'emploi à l'extérieur des exploitations ;

– dans le cadre d'une exploitation agricole où les facteurs de production sont variables, des paiements directs, même découplés au sens de l'AACU, peuvent affecter les choix de production et les volumes offerts parce qu'ils sont susceptibles de modifier les décisions d'investissement du producteur. Cet impact sur l'investissement peut revêtir plusieurs formes. Les paiements directs contribuent à augmenter le revenu de l'exploitation par rapport à une situation où ce dernier ne résulterait que du libre fonctionnement des marchés. Si les marchés des capitaux et de l'information sont imparfaits, une partie de ces paiements directs sera investie dans l'activité agricole (Roberts, 1997). Par ailleurs, ces paiements directs peuvent contribuer à accroître les fonds propres et à diminuer les indicateurs d'endettement de l'exploitation, améliorant ainsi son accès au crédit à de meilleurs taux (par desserrement des contraintes de rationnement du crédit et diminution des risques financiers) ;

– en univers incertain, lorsque le producteur est « averse au risque », des paiements directs, même découplés au sens de l'AACU, peuvent avoir un impact sur les choix de production et les volumes, offerts *via* un effet d'assurance et un effet de richesse (Hennessy, 1998). Les paiements directs constituent, pour le producteur, un revenu fixe qui vient s'ajouter au revenu variable issu de l'activité de production. Cette partie fixe et certaine du revenu contribue à réduire la variabilité du revenu total du producteur. Si celui-ci est « averse au risque », la diminution de la variabilité de son revenu va entraîner, *via* un effet d'assurance, une modification de ses décisions de production dans le sens d'une augmentation des volumes produits. Si l'effet d'assurance résulte de l'impact des paiements directs en terme de réduction de la variabilité du revenu total du producteur, l'effet de richesse joue, quant à lui, au travers de son impact en terme d'augmentation du niveau moyen de ce revenu. Et cet effet de richesse apparaît lorsque l'aversion au risque du producteur décroît avec son niveau de richesse (*i.e.*, lorsque, voyant sa richesse augmenter, le producteur est prêt à élaborer des projets plus risqués). Dans ce cas, l'effet de richesse joue également dans le sens d'un accroissement des volumes produits.

À ce stade, plusieurs questions se posent. En premier lieu ces effets potentiels de paiements directs, dits découplés, sur la production et, par suite sur les échanges sont-ils importants ou bien de faible amplitude ?

En second lieu, ces mêmes effets existent aussi bien évidemment lorsque le soutien au revenu des producteurs est octroyé, *via* des instruments non découplés (prix garantis par exemple). Les effets décrits sont-ils alors d'amplitude inférieure, équivalente ou supérieure lorsque le soutien est obtenu selon l'une ou l'autre des deux formules. Il n'y a pas de réponse définitive à ces questions qui, le plus souvent, nécessitent d'être traitées au cas par cas.

On trouve néanmoins dans la littérature quelques éléments de réponse quant à l'amplitude des effets d'assurance et de richesse de différents systèmes d'aides directes. Ainsi, Hennessy (1998), appliquant son modèle théorique à une exploita-

tion céréalière représentative du Midwest américain, simule les effets du système des *deficiency payments* qui était en vigueur aux États-Unis jusqu'en 1996<sup>30</sup>. Il peut alors isoler, dans l'impact total de ce système sur les volumes produits par cette exploitation, ce qui est dû à l'effet prix relatifs (augmentation des prix des produits perçus par le producteur), à l'effet d'assurance (*via* la réduction de la variabilité du revenu total de l'exploitation) et à l'effet de richesse (*via* l'augmentation du revenu moyen de l'exploitation et la réduction concomitante de l'aversion pour le risque du producteur). Les résultats obtenus suggèrent que, tandis que l'impact sur la production dû à l'effet de richesse reste limité, celui induit par l'effet d'assurance est substantiel et supérieur à celui résultant de l'effet prix relatifs. Dans le même esprit, sur la base de données relatives à la production de blé dans le Kansas, Mullen (2001) et Mullen *et al.* (2001) mesurent l'impact relatif sur les volumes offerts, résultant des effets prix relatifs, d'assurance et de richesse, des différentes mesures de soutien en vigueur à cette époque aux États-Unis (dont les *production flexibility contract payments*, cf. chapitre 3). Leurs résultats sont similaires à ceux de Hennessy : l'impact des différents instruments *via* l'effet de richesse est très faible, tandis que celui transitant *via* l'effet d'assurance est important et notablement supérieur à celui résultant de l'effet prix relatifs. Enfin, Anton et Le Mouél (2002), utilisant le modèle PEM (*Policy Evaluation Matrix*) de l'OCDE adapté pour prendre en compte les effets liés au risque des différents instruments de soutien considérés, parviennent également à comparer pour chaque instrument et entre instruments les effets des prix relatifs, d'assurance et de richesse. Leurs résultats sont de trois ordres. Tout d'abord, ils montrent que tous les instruments de soutien considérés (prix garanti par intervention directe, subvention à la production, paiement à l'hectare et aide au titre des droits antérieurs, ce dernier instrument étant le plus proche de paiements directs découplés au sens de l'AACU) contribuent, dans la majorité des pays, à réduire la variabilité des recettes des agriculteurs (et ainsi à réduire le risque auquel ils font face). En second lieu, à l'instar des travaux précédents, Anton et Le Mouél montrent que l'effet d'assurance des différents instruments considérés est loin d'être négligeable. Par exemple, dans la majorité des pays, l'effet d'assurance lié à un prix garanti par intervention directe représente en moyenne 20 % de l'effet total. Cette proportion atteint 30 % en moyenne lorsque l'instrument utilisé est une subvention à la production. Enfin pour les instruments dont l'effet prix relatifs est très faible, comme les paiements au titre des droits antérieurs, la part de l'effet d'assurance dans l'effet total peut atteindre plus de 80 %. Enfin, les deux auteurs trouvent que l'amplitude des effets de richesse induits par les différents instruments est étroitement liée à leur efficacité de transfert relative. Ainsi, les instruments de soutien à faible efficacité de transfert (*i.e.*, principalement, prix garanti par intervention directe et subvention à la production) provoquent des effets de richesse très faibles. Tandis que les instruments présentant une efficacité de transfert plus importante (*i.e.*, paiement à l'hectare et aide au titre des droits antérieurs) peuvent induire des effets de richesse non négligeables même si, comme dans les travaux précédents, leur amplitude reste généralement inférieure à celle des effets d'assurance.

---

30. Comme nous l'avons déjà souligné, le système des *deficiency payments* américains s'apparente à une subvention variable à la production, telle que décrite précédemment dans cette section.

Une autre limite du découplage du soutien à l'agriculture tient au fait que l'efficacité, d'un point de vue économique, de ce mode d'intervention pour soutenir les revenus des agriculteurs n'est vérifiée que sous l'hypothèse où le coût d'opportunité des fonds publics est nul. Or, nous l'avons déjà souligné, en réalité le coût d'opportunité des fonds publics n'est vraisemblablement pas nul. La question qui se pose ici est donc la suivante : lorsque le coût d'opportunité des fonds publics n'est pas nul, l'efficacité de paiements forfaitaires pour soutenir le revenu des agriculteurs n'est plus totale ; plus le coût d'opportunité des fonds publics est élevé, plus la perte nette pour la collectivité dans son ensemble liée à la mise en œuvre d'un système de paiements forfaitaires est élevée ; dans ce cas, existe-t-il des instruments de soutien alternatifs plus efficaces pour soutenir les revenus agricoles ? Là encore, il n'existe pas de réponse définitive à cette question, même si l'on trouve, dans la littérature, certains auteurs qui répondent par la négative. Moschini et Sckokai (1994), par exemple, montrent qu'une politique de soutien découplée est toujours plus efficace que des instruments couplés aux décisions de production et de consommation des producteurs et des consommateurs nationaux. Chambers (1995) souligne toutefois que, dans certaines conditions (versements élevés et coût d'opportunité des fonds publics important), le contrôle de l'offre peut se révéler plus efficace.

Enfin, la dernière limite du découplage dans son application à l'agriculture tient au fait que le soutien des revenus agricoles peut ne pas être le seul objectif du gouvernement. Ce dernier peut en effet avoir à cœur, au travers de sa politique agricole, de poursuivre différents objectifs, qu'ils soient économiques – et correspondent, dans un souci d'efficacité économique, à la correction de « défaillances de marchés » (stabilité des marchés, stabilisation des prix et des revenus agricoles, maintien d'un certain équilibre dans l'occupation du territoire, entretien des paysages, conservation et respect de l'environnement) – ou extra-économiques (autosuffisance alimentaire par exemple). Dans ce cas, le découplage comme mode d'intervention unique dans le secteur agricole n'est plus forcément efficace d'un point de vue économique car il ne permet pas de satisfaire pleinement les objectifs, autres que le soutien des revenus agricoles, qui peuvent être assignés à une politique agricole.

Cette question renvoie pour une large part aux débats actuels sur la multifonctionnalité de l'agriculture et le ciblage du soutien. Les termes de ce débat, son remplacement dans le cadre de la théorie du bien-être et les recommandations en terme de politique agricole qui en découlent sont développés dans le chapitre suivant.

Enfin, pour conclure, on peut souligner que même si les aides découplées représentaient les instruments les plus efficaces pour soutenir le revenu des agriculteurs, elles posent la question de l'inscription de ce soutien dans le long terme. Ceci renvoie au débat actuel, encore flou, sur le transfert des droits liés au paiement unique à l'exploitation adopté dans le cadre de la réforme de 2003 (*cf.* chapitre 3). Comme il n'y a pas d'obligation de produire pour bénéficier de ce paiement, le régime de transfert des droits liés qui sera adopté revêt une importance capitale au regard de la part de ces droits qui restera dans le secteur agricole. Si, comme les textes de la réforme de la PAC de 2003 le laissent supposer, ces droits sont attachés à la terre, alors ils auront plutôt tendance à rester dans le secteur agricole, et le soutien octroyé *via* les paiements uniques aux exploitations aura tendance à se cristalliser dans la valeur du foncier. Si, au contraire, ces droits ne sont pas attachés à la terre (ni à

aucun autre facteur de production), mais deviennent de purs actifs financiers s'échangeant sur un marché, alors ils risquent de quitter, pour une large part, le secteur agricole, puisque les agriculteurs les possédant initialement et désireux d'arrêter leur activité seront susceptibles de les vendre à des personnes extérieures au secteur ou de les transmettre à leurs héritiers n'ayant pas forcément le projet de reprendre l'exploitation. Or, la valeur capitalisée de ces droits dépendra du maintien par l'État des versements qui leur sont liés. Si, à terme, une large part de ces droits échappent aux agriculteurs, la légitimité de ce maintien sera contestée. L'instauration d'aides découplées sans obligation de produire constitue ainsi, peut-être, un pas vers la fin des soutiens agricoles, du moins tels qu'ils ont été conçus dans les pays développés jusqu'à présent : des problèmes tels que la gestion de la stabilité des marchés agricoles demeureront.

## Références bibliographiques

- ABARE, 1999 – *Reforming World Agricultural Trade Policies*. Abare Research Report 99.12. Publication n° 99/96.
- ALSTON J., CARTER C. et SMITH V.-H., 1993 – Rationalizing agricultural export subsidies. *American Journal of Agricultural Economics*, 75, novembre, 1 000-1 009.
- ANTON J. et LE MOUËL C., 2002 – Risk Effects of Crop Support Measures. 5th Conference on Global Economic Analysis, Taipei, Taiwan, June 5-7 ; 10th Congress of the EAAE, Zaragoza, August 28th-31st, 25.
- BAIROCH P., 1976 – *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIX<sup>e</sup> siècle*. Mouton, Paris, 355.
- BENJAMIN C., 1996 – *Emploi et pluriactivité dans les exploitations agricoles*. Economica, Paris, 198.
- BENJAMIN C. et GUYOMARD H., 1998 – Politiques agricoles et comportement de travail des ménages agricoles. Journée d'étude « Emploi et insertion dans l'agriculture et le monde rural », organisée par l'Institut national de la recherche agronomique et la Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes, Paris, 29 octobre 1998, 32.
- BERTHELOT J., 2001 – *L'agriculture : talon d'Achille de la mondialisation*. L'Harmattan, Paris, 508.
- BERGMANN D. et BAUDIN P., 1988 – *Politique d'avenir pour l'Europe agricole*. INRA-Economica, Paris, 170.
- BONNEN J.-T. et SCHWEIKHARDT D.-B., 1998 – The future of U.S. agricultural policy : reflexions on the disappearance of the « farm problem ». *Review of Agricultural Economics*, 20(1), 2-36.
- BOUAMRA-MECHEMACHE Z. et RÉQUILLART V., 2000 – Analysis of EU dairy policy reform. *European Review of Agricultural Economics*, 27 (4), 409-430.
- BOUSSARD J.-M., 1996 – When risk generates chaos. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 29, 433-446.
- BOUSSARD J.-M., 2000 – Faut-il encore des politiques agricoles ? *Demeter 2001*, 139-204.
- BROWNING E.-K., 1987 – On the marginal welfare cost of taxation. *American Economic Review*, 77, March, 11-27.
- BUREAU J.-C., GOHIN A. et RÉQUILLART V., 2002 – *Faut-il et peut-on supprimer les subventions à l'exportation ?* Communication à l'Académie d'Agriculture de France, Paris, 18.

- CHAMBERS R.-G., 1995 – The incidence of agricultural policies. *Journal of Public Economics*, 57, 317-335.
- DEBREW J., ANTON J. et THOMPSON W., 2001 – The transfer efficiency and trade effects of direct payments. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(5), 1204-1214.
- GARDNER B.-L., 1992a – Changing economic perspectives on the farm problem. *Journal of Economic Literature*, 30(1), 62-101.
- GARDNER B.-L., 1992b – *The Economics of agricultural policies*. McMillan. New-York.
- GOHIN A., GORIN O., GUYOMARD H. et LE MOUËL C., 1999 – Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : Définition GATT et interprétation économique. *Notes et Études économiques*, 10, 9-37.
- GUYOMARD H. et MAHÉ L., 1993 – Théorie de la production en présence de rationnements. L'exemple des quotas laitiers dans la CEE. *Revue économique*, 1, 71-93.
- GUYOMARD H., GOHIN A. et LE MOUËL C., 2000 – Instruments de soutien interne des revenus agricoles et effets de distorsion sur les échanges : un modèle avec libre entrée et endogénéisation du prix de la terre. *Revue économique*, 52(3), 673-682.
- HARRIS J.-R. et TODARO M.-P., 1970 – Migration, unemployment and development : a two sector analysis. *American Economic Review*, 60, 126-142.
- HELMBERGER P.-G., 1991 – *Economic Analysis of Farm Programs*. McGraw-Hill, Inc, New York, 300.
- HELMBERGER P.-G. et CHAVAS J.-P., 1996 – *The Economics of Agriculture Prices*. Prentice Hall, Inc, New Jersey, 356.
- HENNESSY D.-A., 1998 – The production effects of agricultural income support policies under uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, 80, 46-57.
- HOLLOWAY G., 2002 – When export subsidies have a redistributive role. *American Journal of Agricultural Economics*, 84(1), february, 234-245.
- JUST R.-E. et POPE R.-D., 2002 – *A comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture*. Kluwer Academic Publ. Dordrecht, The Netherlands. 586.
- KOESTER U., 1991 – Economy-wide costs of farms supply policies in the major industrial countries. In : *Agricultural economics and policy : international challenges for the nineties*, Elsevier.
- KROLL J.-C., 1987 – *Politique agricole et relations internationales. Alternatives économiques*. Syros, Paris, 238.
- KRUGMAN P.-R. et OBSTFELD M., 1992 – *Économie internationale*. De Boeck Université. Bruxelles. 862.
- LATIL M., 1956 – *L'évolution des revenus agricoles*. A. Colin, Paris, 356.
- MAHÉ L. et ROE T., 1996 – The political economy of reforming the 1992 CAP reform. *American Journal of Agricultural Economics*, 78(5), 1314-1323.
- MOSCHINI G. et SCKOKAI P., 1994 – Efficiency of decoupled farm programs under distortionary taxation. *American Journal of Agricultural Economics*, 76, 362-370.
- MOUNIER A., 1992 – *Les théories économiques de la croissance agricole*. INRA-Economica, Paris, 427.
- MULLEN K., 2001 – *The risk reduction effects of U.S. direct government payments on production and welfare*. Master of Science Thesis, Cornell University.
- MULLEN K., CHAU N., DE GORTER H. et GLOY B., 2001 – *The risk reduction effects of direct payments on U.S. wheat production*. IATRC, <http://atel.com>, meeting, Washington D.C., 14th May.
- OCDE, 2001 – *Les entreprises commerciales d'État dans le secteur agricole*. OCDE, Paris, 112.
- OCDE, 2001a – *Decoupling : A conceptual overview. OECD papers n° 10*. OCDE, Paris, 42.
- OCDE, 2001b – *Market effects of crop support measures*. OCDE, Paris, 119.
- OCDE, 2002 – *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*. OCDE, Paris.
- OCDE, 2003 – *Le revenu des ménages agricoles : problèmes et réponses*. OCDE, Paris, 91.

- OMC, 2002 – *Rapport du groupe interinstitutions sur les difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base*. OMC, Document WT/GC/62\_G/AG/13, 533.
- OXFAM, 2002 – *Arrêter le dumping. Comment les subsides agricoles de l'UE compromettent les moyens d'existence des pays en voie de développement*. <http://www.oxfam.org.uk>
- PETIT M., 2002 – Géostratégie : la place de l'alimentation dans les rapports internationaux. *Demeter* 2003, 61-85.
- PETIT M., 2003 – La nouvelle loi agricole américaine. Quelles leçons à tirer du revirement idéologique qu'elle illustre ? *Économie rurale*, 270, 65-72.
- PICARD P., 1990 – *Éléments de microéconomie*. Montchrestien, Paris, 533.
- ROBERTS I.-M., 1997 – *Australia and the next multilateral trade negotiations for agriculture*. ABARE research report 97.6, Canberra, [www.abareconomics.com](http://www.abareconomics.com).
- STIGLITZ J., 2002 – Emploi, justice sociale et bien-être. *Revue internationale du travail*, 141, n°1-2, 13-32.
- TYERS R., 1990 – Implicit policy preferences and the assessment of negociable trade policy reforms. *European Economic review*, 37(7), 1399-1426.
- WINTERS L.-A., 1990 – Les objectifs dits « non économiques » du soutien à l'agriculture. *Revue économique de l'OCDE*, 13, 267-302.

## Annexe

Cette annexe vise à donner une représentation graphique des effets sur les marchés et en terme de bien-être de quelques instruments utilisés pour soutenir les prix et les revenus agricoles, présentés dans ce chapitre. Dans la mesure où le texte principal développe de manière détaillée ces effets, on se limitera, dans cette annexe, à un commentaire succinct des différents graphiques. On peut souligner que ces représentations graphiques ont deux limites essentielles :

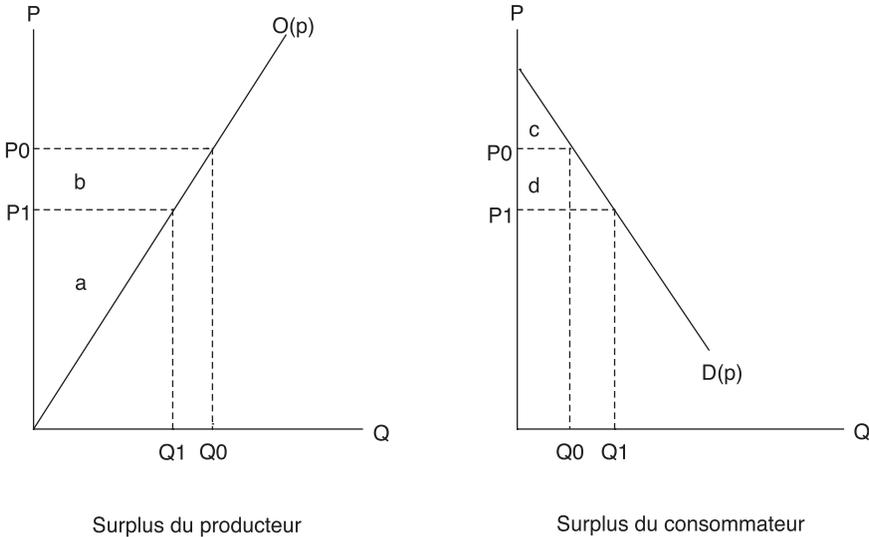
- elles se situent dans le cadre d'un équilibre partie I considérant le marché d'un seul produit. Cette optique est très réductrice dans la mesure où elle ne prend pas en compte les effets croisés entre produits des différents instruments considérés ;
- par souci de lisibilité des graphiques, ceux-ci sont construits en posant les courbes d'offre et de demande comme parfaitement élastiques (pentes de 1 et - 1). Or, l'offre et la demande de produits agricoles ont des propriétés particulières, et la portée des résultats dépend souvent de la forme de ces courbes d'offre et de demande. Le texte central fait état de ces éléments.

### Notion de surplus du producteur et du consommateur

Les illustrations graphiques font appel aux notions de surplus du producteur et de surplus du consommateur, notions définies dans tout manuel de micro-économie (*cf.* par exemple Picard, 1990). Rappelons brièvement ces notions.

Dans le cadre monoproduit, la courbe d'offre d'un producteur se confond avec sa courbe de coût marginal, considérée comme croissante avec la quantité produite (*cf.* figure 1.3). Son profit (ou son surplus) est maximum quand il égalise le prix au

coût de la dernière unité produite. Au prix  $P_0$ , il produit une quantité  $Q_0$  avec un profit donné par la surface  $(a + b)$ . Au prix  $P_1$ , il produit  $Q_1$  pour un profit  $(a)$ . Entre  $t_0$  et  $t_1$ , la variation du profit ou du surplus du producteur est donc négative et donnée par la surface  $(b)$ .



**Figure 1.3** – Variations du surplus du producteur et du surplus du consommateur suite à une variation de prix.

La courbe de demande du consommateur se confond avec sa courbe d'utilité marginale, considérée comme décroissante avec le prix. Au prix  $P_0$ , il consomme la quantité  $Q_0$  et son surplus est donné par la surface  $(c)$  : ce surplus est le gain qu'il réalise en égalisant le prix à l'utilité de la dernière unité consommée alors que l'utilité des unités précédentes était supérieure. Au prix  $P_1$ , il consomme la quantité  $Q_1$  et, entre  $t_0$  et  $t_1$ , la variation de son surplus est positive et donnée par la surface  $(d)$ .

L'approche est réductrice car, en ne considérant qu'un seul bien, elle ne prend en compte ni la substitution entre biens, ni le fait que la variation du prix du bien se traduit par une variation du pouvoir d'achat du consommateur et donc par des effets « revenu ».

### La variation du bien-être global suite à une mesure de politique économique

En l'absence d'économies externes, de biens publics (*cf.* chap. 2), l'équilibre concurrentiel de marché (déterminé, dans le cas simplifié du marché d'un seul produit, par l'égalisation de la demande et de l'offre) est un optimum social (dit « parétien ») où est maximisé le bien-être total, c'est-à-dire la somme des surplus des producteurs et des consommateurs. Toute intervention sur le marché fait que

l'on s'écarte de cet optimum. Si cette intervention se traduit par des transferts budgétaires de l'État, la variation de bien-être global induite par la mesure de politique économique correspondante se mesure alors par la somme des variations des surplus des consommateurs et des producteurs et de ces transferts budgétaires.

### Protection à la frontière, prix garanti avec intervention directe ou subvention variable à la production dans le cas d'un petit pays importateur

La figure 1.4 illustre, pour un produit donné, les effets d'une protection à la frontière par taxation des importations et d'un prix garanti, avec intervention directe sur le marché ou par le biais d'une subvention variable à la production, dans le cas d'un petit pays importateur.

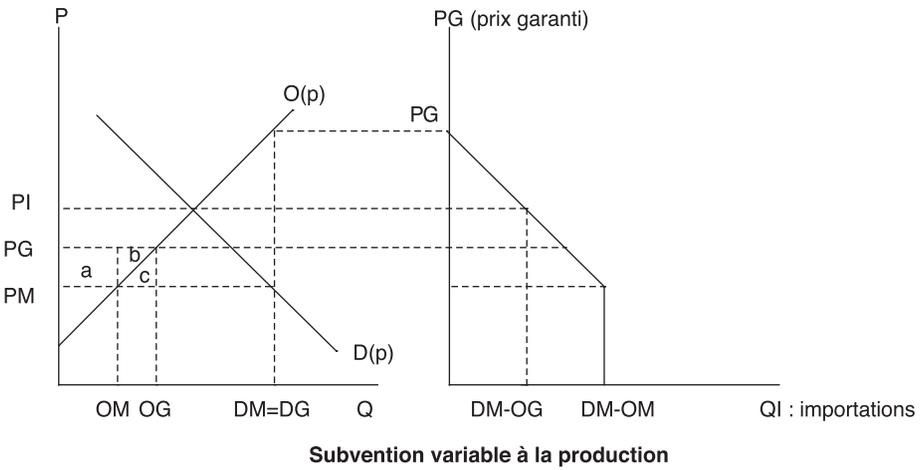
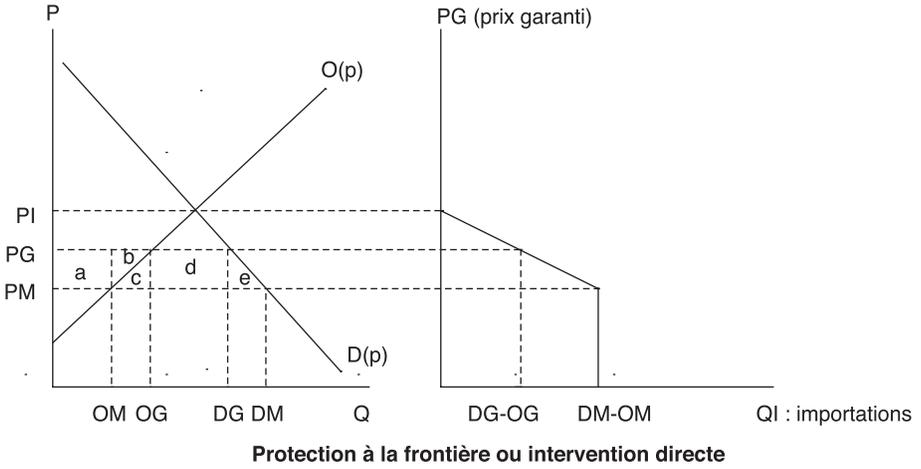
En économie fermée, le prix initial du produit serait  $PI$ , au point d'intersection des courbes d'offre  $O(p)$  et de demande  $D(p)$ . Si le pays ouvre ses frontières, le prix intérieur s'aligne sur le prix mondial  $PM$ , inférieur à  $PI$ . L'offre intérieure est alors égale à  $OM$  et la demande intérieure à  $DM$ . Le pays importe donc la quantité  $(DM-OM)$ .

L'État fixe un prix garanti au niveau  $PG$  ou impose une taxe sur ses importations, de telle sorte que le prix intérieur se fixe au niveau  $PG$  (les deux systèmes ayant des effets équivalents de ce point de vue). L'offre augmente et se fixe au niveau  $OG$ , la demande diminue et se fixe au niveau  $DG$ , le pays n'important plus que la quantité  $(DG-OG)$ . Le profit des producteurs augmente de la surface  $(a + b)$ . Le surplus des consommateurs diminue de la surface  $(a + b + c + d + e)$ . L'État prélève une taxe sur les importations dont le montant est donné par l'aire  $d$ . En définitive, la perte du bien-être global, pour le pays considéré, peut être mesurée par l'aire des triangles  $c$  et  $e$ , appelés triangles d'Harberger, du nom de l'économiste qui fut le premier à proposer cette analyse. Le triangle  $c$  est relatif aux effets de distorsion introduits du côté de la production et le triangle  $e$  renvoie aux effets de distorsion générés du côté de la demande.

Dans le cas d'une subvention variable à la production, les consommateurs continuent d'acheter le produit au prix mondial  $PM$ . Comme dans la situation de libre-échange, la demande est égale à  $DM$  et il n'y a pas de perte de surplus du consommateur. La fixation d'un prix garanti  $PG$  *via* le versement d'une subvention proportionnelle aux quantités produites conduit à la même offre que dans la situation précédente (soit  $OG$ ), et le profit des producteurs augmente dans les mêmes proportions (soit de la surface  $a + b$ ). La subvention versée aux producteurs, à la charge de l'État, correspond à la surface  $(a + b + c)$ . Au total, la perte de bien-être global est représentée par l'aire du triangle  $c$ .

Cette perte de bien-être est donc moins importante dans un système de subvention variable à la production que dans un système de prix garanti avec intervention, dans la mesure il n'y a pas de perte due à la distorsion du côté de la consommation.

La demande restant déterminée par le prix mondial, la subvention variable à la production entraîne une moindre réduction des importations que le système de prix garanti avec intervention directe. La partie droite de la figure indique comment varie, dans les deux systèmes, le niveau des importations en fonction du niveau du prix garanti. Dans les deux systèmes, le prix garanti n'a évidemment pas d'effet sur



Variations de bien-être

	<b>Intervention directe</b>	<b>Subvention variable à la production</b>
Producteur	$a + b$	$a + b$
Consommateur	$-(a + b + c + d + e)$	
Contribuables	$d$	$-(a + b + c)$
Ensemble	$-(c + e)$	$-c$

**Figure 1.4** – Effets d’une protection à la frontière et d’un prix garanti avec intervention directe ou subvention variable à la production (cas d’un petit pays importateur).

le volume des importations observé en l'absence d'intervention s'il est égal au prix mondial. Dans le système de prix garanti avec intervention directe, le volume d'importations s'annule quand le prix garanti atteint le niveau du prix intérieur en économie fermée : au delà, le pays devient exportateur. Dans le système de subvention variable à la production, les importations s'annulent pour un prix garanti bien plus élevé qui correspond au point où l'offre intérieure égalise la demande intérieure déterminée par le prix mondial.

### Prix garanti avec intervention directe ou subvention variable à la production dans le cas d'un petit pays exportateur

On se place, pour simplifier, dans la situation où le prix intérieur qui se formerait en économie fermée est inférieur au prix mondial. En situation de libre-échange, le pays serait déjà exportateur (*cf.* figure 1.5).

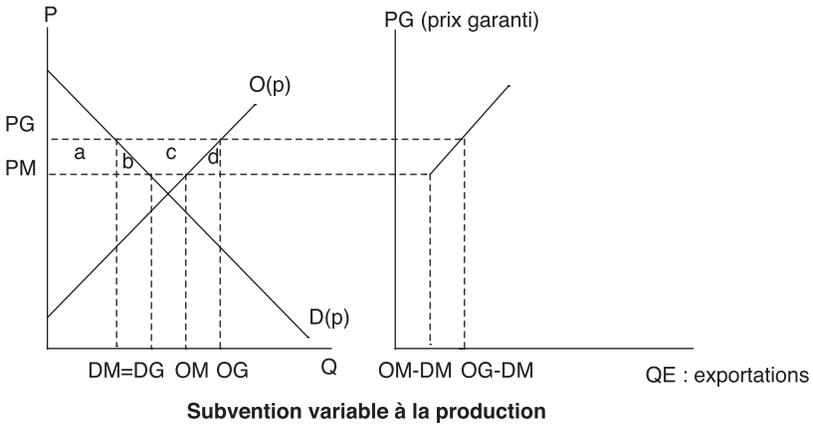
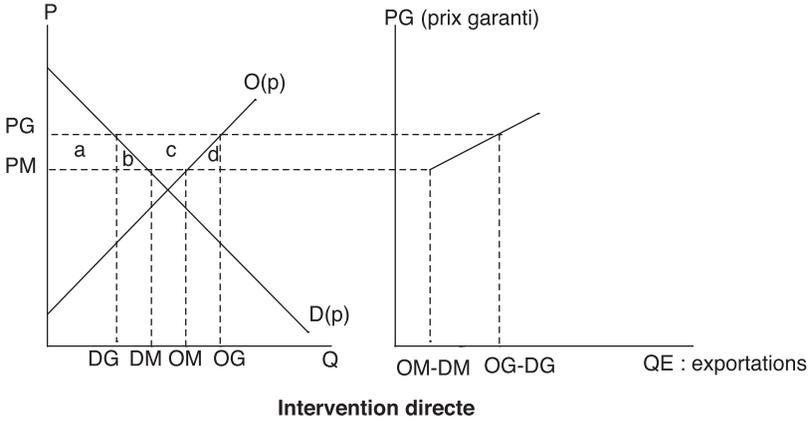
Les pouvoirs publics fixent un prix garanti à un niveau PG, supérieur au prix mondial PM. Dans le système d'intervention directe, la demande se fixe alors au niveau DG, bien inférieur à celui de l'offre OG. Un organisme est contraint d'acheter au prix PG la quantité correspondant à cette différence (OG-DG) pour l'exporter au prix mondial PM. Le profit des producteurs augmente d'un montant correspondant à la surface (a + b + c). La perte subie par les consommateurs correspond à la surface (a + b). Le coût budgétaire des exportations subventionnées est représenté par la surface (b + c + d). Au total, la perte de bien-être global est donnée par la somme des surfaces b et d.

Une subvention variable à la production a le même effet que précédemment sur le profit des producteurs. Par contre, les consommateurs continuent à consommer la quantité DM au prix PM, comme dans la situation de libre-échange. L'État verse aux producteurs une subvention par unité produite correspondant à l'écart entre le prix garanti et le prix mondial. Le montant de cette subvention est donc représenté par la surface (a + b + c + d). Au total, la perte de bien-être global est donnée par l'aire d. Elle est donc inférieure à celle résultant de l'intervention directe dans la mesure où il n'y a perte que du côté de la production et non du côté de la consommation.

La partie droite de la figure indique comment varie, dans les deux systèmes, le niveau des exportations en fonction du niveau du prix garanti. Pour un prix garanti donné, les exportations sont évidemment supérieures dans le système d'intervention directe puisque la demande intérieure se réduit. Cet écart dépend toutefois de l'élasticité de la demande et il est notamment faible en cas de demande inélastique.

### Protection à la frontière dans le cas d'un grand pays importateur

Quel que soit l'instrument considéré, ses effets sur les marchés et en terme de bien-être sont différents selon que le pays concerné est un petit pays ou un grand pays. Dans le premier cas en effet, la mise en œuvre d'un instrument de politique n'a pas d'impact sur le prix mondial, tandis que dans le second cas, cette mise en œuvre entraîne un ajustement du prix mondial. Pour illustrer notre propos, nous considé-

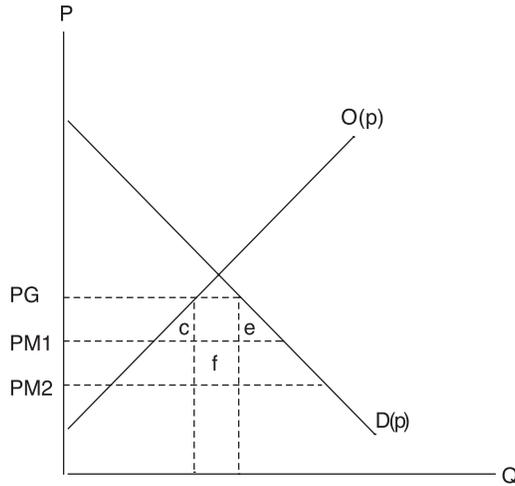


Variations de bien-être

	<b>Intervention directe</b>	<b>Subvention variable à la production</b>
Producteur	$a + b + c$	$a + b + c$
Consommateur	$-(a + b)$	$-(a + b + c + d)$
Contributeur	$-(b + c + d)$	$-(a + b + c + d)$
Ensemble	$-(b + d)$	$-d$

**Figure 1.5** – Effets d’un prix garanti avec intervention directe ou subvention variable à la production (cas d’un petit pays exportateur).

rons deux cas : celui d’un grand pays importateur désirant protéger son marché intérieur de la concurrence étrangère d’une part, et celui d’un grand pays exportateur souhaitant assurer un prix garanti à ses producteurs nationaux *via* une subvention variable à la production d’autre part.



**Figure 1.6** – Protection à la frontière dans le cas d'un grand pays importateur.

Considérons un grand pays importateur qui protège son marché intérieur en taxant ses importations (les résultats seraient identiques si le pays instituait un prix garanti avec intervention directe et prélèvement variable à l'importation). Nous avons vu à l'aide de la figure 1.4 que, dans le cas d'un petit pays, cette taxe conduisait à une perte de bien-être global représentée par la somme des aires des triangles c et e.

Dans le cas d'un grand pays, la réduction du volume d'importations, induite par la taxe, se traduit par une diminution de la demande sur le marché mondial qui entraîne un ajustement à la baisse du prix mondial. Sur la figure 1.6, le prix mondial passe du niveau PM1 au niveau PM2. Le grand pays bénéficie ainsi de recettes douanières supplémentaires, données par l'aire du carré f. Ce gain de recettes peut être supérieur aux pertes de bien-être engendrées par la protection (aires c et e). Il existe même un niveau de taxe qui maximise le bien-être pour le grand pays. Dans la littérature économique, ce niveau de taxe est appelé le tarif optimal.

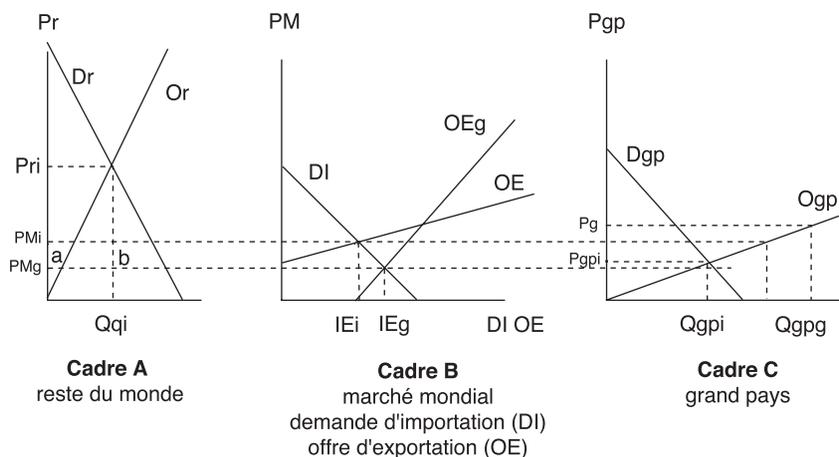
### Les effets d'une subvention variable à la production dans le cas d'un grand pays exportateur

Le deuxième cas présenté est celui du grand pays exportateur qui verse à ses producteurs une subvention variable à la production. Nous allons le développer en nous inspirant de la représentation donnée par Helmerger (1991).

La figure 1.7 donne, dans les cadres C et A, les courbes d'offre et de demande, pour un produit considéré, d'un grand pays (Ogp et Dgp) et du reste du monde (Or et Dr). Les prix et les quantités d'équilibre en l'absence d'échanges internationaux sont  $P_{ri}$ ,  $Q_{qi}$ ,  $P_{gpi}$  et  $Q_{gpi}$ .  $P_{ri}$  est supérieur à  $P_{gpi}$  et, avec l'ouverture des marchés, le grand pays devient exportateur et le reste du monde importateur.

Le cadre B décrit le marché mondial. La demande d'importation du reste du monde (DI) correspond à la différence ( $D_r - O_r$ ). L'offre d'exportation du grand pays (OE)

représente l'écart ( $O_{gp} - D_{gp}$ ).  $DI$  est nulle au prix  $P_{ri}$  puis augmente à mesure que le prix mondial ( $PM$ ) baisse.  $OE$  est nulle au prix  $P_{gpi}$  et augmente avec le prix mondial. Sur le marché mondial, le volume des importations du reste du monde et des exportations du grand pays ( $IE_i$ ) est donné, à l'équilibre, par l'intersection de  $DI$  et  $OE$ , au prix  $PM_i$ .



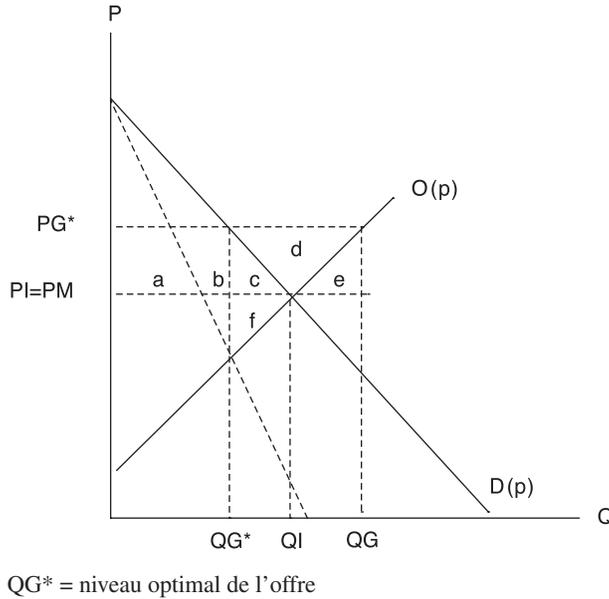
**Figure 1.7** – Effets d'un prix garanti avec subvention variable à la production dans le cas d'un grand pays exportateur.

Le grand pays décide de verser une subvention variable à la production afin de garantir le prix  $P_g$  à ses producteurs. L'offre va donc s'établir à  $O_{gpg}$ . La demande reste déterminée par le prix mondial, et la courbe d'offre d'exportation, dans le cadre B, se déplace en  $O_{Eg}$  ( $D_{gp} - O_{gpg}$ ). Le prix mondial baisse et se fixe en  $PM_g$ , le volume des importations du reste du monde et des exportations du grand pays ( $IE_g$ ) augmentant par rapport à la situation initiale.

Dans le grand pays, l'offre augmente de même que la demande. Le surcoût de la subvention variable, du fait de la réduction du prix mondial, est payé par les contribuables. Dans le reste du monde (cadre A), le profit des producteurs baisse de la surface (a), tandis que le surplus des consommateurs augmente de la surface (a + b). Dans le cadre strict et partiel de cette analyse, le reste du monde enregistre un gain de bien-être global (égal à la surface b), au détriment des contribuables du grand pays.

## Les effets d'un contingentement de la production

Pour représenter les effets d'un contingentement de la production, nous allons nous placer dans la situation particulière où le prix mondial du produit considéré est égal au prix intérieur qui se formerait en économie fermée. Il n'y a alors ni importations, ni exportations. Les pouvoirs publics souhaitent augmenter le revenu des producteurs sans intervention, ni subvention, mais en réduisant l'offre. Pour ce faire, le pays ferme son marché aux importations.



Variations de bien-être

	Quotas	Intervention directe	Subvention variable à la production
Producteur	$a + b - f$	$a + b + c + d$	$a + b + c + d$
Consommateur	$-(a + b + c)$	$-(a + b + c)$	
Contribuable		$-(c + d + e)$	$-(a + b + c + d + e)$
Ensemble	$-(c + f)$	$-(c + e)$	$-e$

**Figure 1.8** – Quotas de production. Comparaison avec prix garanti avec intervention directe ou subvention variable à la production (hypothèse : prix initial intérieur égal au prix mondial).

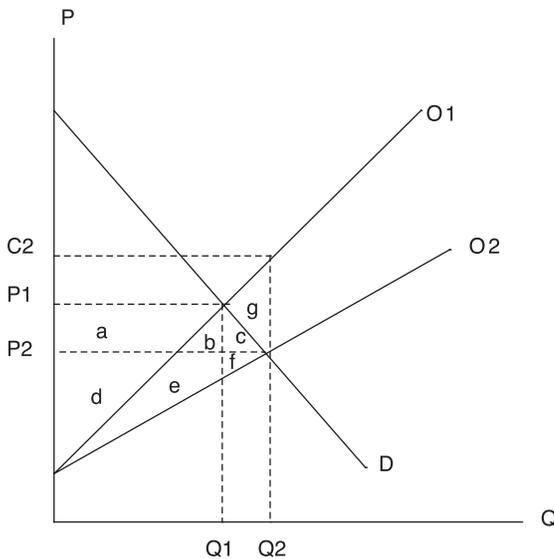
Le niveau optimal de l’offre pour maximiser le revenu des producteurs est alors donné par la théorie du monopole<sup>31</sup>. Dans la figure 1.8, il correspond au niveau  $QG^*$  et est associé au prix  $PG^*$ . La perte de surplus des consommateurs est la même que dans un système de prix garanti avec intervention directe (surface  $a + b + c$ ). Les

31. En régime de concurrence, le prix s’impose à l’exploitation. Compte tenu de sa fonction de coût  $C = C(Q)$ , son profit  $P = pQ - C(Q)$  est maximisé lorsque le coût marginal  $C'(Q)$  est égal au prix du produit. Lorsque le prix  $p$  varie, la courbe de coût marginal se confond avec la courbe d’offre de l’exploitation. En situation de monopole, l’entreprise peut choisir son prix (ou sa quantité produite), mais sa quantité produite (ou son prix) dépend de la fonction de demande. Son profit  $P = R(Q) - C(Q)$ ,  $R(Q)$  étant la recette, il est maximisé quand le coût marginal  $C'(Q)$  égalise la recette marginale  $R'(Q)$ . Si la demande est une droite de la forme  $p = -aQ + b$ , la recette totale  $pQ$  est égale à  $-aQ^2 + bQ$ . La recette marginale est donc une droite de pente  $-2a$  (cf. figure 1.8).

producteurs gagnent en profit les aires correspondant aux surfaces a et b du fait de l'augmentation de prix, mais perdent l'aire f du fait de la réduction de la quantité produite. Au total, la perte de bien-être global correspond à la somme des triangles c et f (au lieu de c et e dans le cas d'un prix garanti avec intervention directe, et e avec une subvention variable à la production). N'induisant pas de dépenses budgétaires, le contrôle de l'offre peut être préférable aux deux autres systèmes si le coût d'opportunité des fonds publics est élevé. Cet avantage est accentué dans le cas d'un grand pays exportateur pour lequel un système de prix garanti (par intervention directe ou *via* une subvention variable à la production) induirait une forte baisse des cours mondiaux.

### L'effet d'une subvention à un intrant variable (cas d'une économie fermée)

Pour représenter les effets d'une subvention à un intrant variable, nous nous situons dans le cas simplifié d'une économie fermée.



Variations de bien-être

Producteur	$(d + e + f) - (a + d) = e + f - a$
Consommateur	$+ a + b + c$
Contributeur	$-(b + c + e + f + g)$
Ensemble	$- g$

**Figure 1.9** – Effets d'une protection à la frontière et d'un prix garanti avec intervention directe ou subvention variable à la production (cas d'un petit pays importateur).

Dans la situation initiale, la courbe d'offre  $O1$  et la courbe de demande  $D$  déterminent le prix  $P1$  et la quantité d'équilibre  $Q1$  du produit considéré (*cf.* figure 1.9). Le premier effet de la subvention à un intrant variable est de réduire le coût par unité produite. Ceci se traduit par un déplacement vers le bas de la courbe d'offre de  $O1$  en  $O2$ . Dans la situation finale, l'offre augmente jusqu'au niveau  $Q2$  et le prix baisse jusqu'au niveau  $P2$ . Les consommateurs y gagnent puisque le prix diminue : l'augmentation de leur surplus correspond à la surface  $(a + b + c)$ . Le profit initial des producteurs correspondait à la surface  $(a + d)$ . Le profit final est à présent mesuré par la surface  $(d + e + f)$  : la variation du profit est donc donnée par la surface  $(e + f - a)$ . Le coût budgétaire de la subvention correspond à la réduction du coût total observé au niveau de la production finale, c'est-à-dire à la surface  $(e + f + b + c + g)$ . La perte de bien-être global est donc égale à l'aire  $g$ .

# Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture

H. Guyomard

L'idée selon laquelle l'activité agricole a un impact sur l'environnement, les ressources naturelles, les paysages, les territoires, *etc.* n'est pas nouvelle. De façon générale, il est possible d'assigner à l'agriculture et aux agriculteurs cinq fonctions principales : 1. une fonction marchande de production de biens, 2. une fonction sociale de maintien, voire de développement, de l'emploi, 3. une fonction territoriale, et sociale par bien des aspects, d'occupation et d'aménagement de l'espace, 4. une fonction environnementale de protection des ressources, et 5. une fonction de sécurité alimentaire. Il est aujourd'hui d'usage courant de regrouper ces cinq fonctions sous le terme de multifonctionnalité de l'agriculture.

Si la notion de multifonctionnalité n'est pas nouvelle, le terme l'est. Au niveau européen, il n'apparaît pas encore dans la déclaration de Cork de novembre 1996 qui clôt la Conférence européenne sur le développement rural. Il apparaît pour la première fois en septembre 1997 sous la plume des organisations professionnelles agricoles COPA et COGECA dans un texte intitulé « Le modèle européen multifonctionnel de l'agriculture » (Volanen, 2000). Il est ensuite repris dans la déclaration du Conseil européen des ministres de l'Agriculture de novembre 1997, puis dans les propositions de réforme dites Agenda 2000 de la Politique agricole commune (PAC) présentées par la Commission européenne en mars 1998 (Swinbank, 2001).<sup>32</sup>

---

32. Perraud (2003) analyse la « mise sur agenda » de la multifonctionnalité de l'agriculture et son inscription dans le processus de transformation des doctrines et des politiques (agricoles) en France et dans l'Union européenne. Il s'interroge notamment sur la signification politique du processus qui est aujourd'hui ambiguë, entre nouveau paradigme du développement ou au contraire, indicateur du mouvement de régression sectorielle de l'agriculture.

Le préambule de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU) signé en 1994 précisait explicitement que les considérations autres que commerciales, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement, avaient été prises en compte dans la manière dont l'accord avait été formulé. L'article 20 de l'AACU obligeait en outre les pays signataires à poursuivre le processus de réforme, plus précisément à engager de nouvelles négociations dès 1999, une année avant la fin de la période d'application de l'AACU, en prenant en compte les considérations autres que commerciales. Les discussions préliminaires qui ont eu lieu à ce titre ont été incorporées dans l'agenda de négociation défini à la suite de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Doha, au Qatar, en novembre 2001. Le paragraphe 13 de cette déclaration reconnaît à nouveau que les considérations autres que commerciales doivent être prises en compte.

L'AACU ne donne pas une définition précise de ce qu'il convient d'inclure dans les « considérations autres que commerciales », pas plus qu'il n'existe une définition unanimement acceptée de ce que recouvre le concept de « multifonctionnalité ». En pratique, les deux termes peuvent être largement considérés comme des synonymes et bien qu'il n'y ait pas consensus sur leur contenu, tous les pays, leurs pouvoirs publics, leurs agriculteurs, leurs citoyens, etc. sont d'accord pour reconnaître que les agriculteurs produisent, en plus de biens marchands alimentaires et non alimentaires, d'autres biens et d'autres services. La liste de ces autres biens et de ces autres services est longue. Les propositions initiales de négociation à l'OMC des « amis de la multifonctionnalité » (Corée du Sud, Japon, Norvège, Suisse et Union européenne) illustre cette diversité. Pour la Corée du Sud, la multifonctionnalité comprend la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement, la viabilité des zones rurales, l'héritage culturel et la conservation des terres agricoles. Pour la Suisse, elle inclut le développement des zones rurales, la réduction de la pauvreté, l'utilisation soutenable des ressources naturelles, la protection de l'environnement, y compris le maintien de la biodiversité, le maintien des campagnes, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire et le bien-être animal (*cf.* annexe p. 83).

En pratique, comme le note l'OCDE (2003), il n'est pas nécessaire de définir une liste précise, acceptée par tous les acteurs et tous les pays, des autres biens et services fournis par les agriculteurs. Le plus important à ce stade est de souligner qu'il y a consensus pour reconnaître que les agriculteurs fournissent d'autres biens et d'autres services que des biens marchands alimentaires et non alimentaires. Et la question est alors de savoir si l'intervention de l'État est requise pour garantir une offre de ces autres biens et de ces autres services correspondant aux attentes de la société. Si la réponse à cette première question est positive, la deuxième question qui vient immédiatement est de savoir comment le régulateur public doit intervenir. On notera immédiatement que l'OMC, plus précisément l'AACU, ne porte pas de jugement sur les objectifs des politiques agricoles, plus généralement des politiques publiques, des différents pays. Elle exige seulement que les instruments utilisés pour atteindre ces objectifs n'aient pas d'effets de distorsion sur les échanges.

Ces autres biens et services présentent en effet, très souvent, la caractéristique de ne pas être, ou seulement de manière partielle et imparfaite, valorisés par le marché. En d'autres termes et plus simplement, ce sont très souvent des biens non marchands.

Comme ils sont mal valorisés par le marché, on comprend aisément qu'il y a risque d'une offre relativement insuffisante au niveau souhaité par la société quand il s'agit de biens et services positifs, *i.e.*, qui accroissent le bien-être des agents actuels et futurs (par exemple, l'augmentation de la biodiversité ou le maintien de paysages agricoles ouverts et diversifiés). Symétriquement, il y a aussi risque d'une offre excédentaire relativement au niveau désiré par la société quand il s'agit de biens et de services négatifs, qui diminuent le bien-être des agents actuels et futurs (par exemple, les pollutions d'origine agricole dues à une utilisation en excès, relativement aux capacités d'absorption du milieu, d'engrais ou de produits de traitement des cultures). Le fait qu'il n'existe pas de marché pour ces autres biens et services ouvre la voie à une intervention de l'État de façon à rétablir l'égalité entre leur offre et leur demande. Mais ouvrir la voie à une intervention de l'État ne signifie pas nécessairement que l'État doive intervenir par le biais de transferts monétaires entre les agents. Des solutions alternatives, passant par exemple par la création de marchés pour ces autres biens et services, *via* la mise en place des institutions nécessaires, peuvent être préférables d'un point de vue global, pour l'ensemble de la société. De même, ouvrir la voie à une intervention de l'État ne signifie pas nécessairement que celle-ci doit se faire au profit des agriculteurs (cas des pollutions d'origine agricole qui peuvent exiger une pénalisation des agriculteurs de façon à ce que ces derniers soient conduits à réduire les rejets polluants) et/ou au bénéfice de ces seuls agents (cas de l'aménagement des zones rurales qui incluent outre l'agriculture, l'artisanat, le commerce, les services publics locaux, *etc.*).

En résumé, la question posée est donc de savoir si la reconnaissance unanime du caractère multifonctionnel de l'agriculture requiert l'intervention de la puissance publique et si oui, sous quelles formes, à l'aide de quels instruments. Pour répondre à cette question, un détour par la théorie économique du bien-être est nécessaire, détour qui nous permettra de définir les concepts importants utilisés dans les débats autour de la multifonctionnalité, en premier lieu les concepts d'effets externes, de biens et de maux publics, et de défaillances de marché.

## Théorie économique du bien-être et défaillances de marché

Une allocation des biens est dite efficace au sens de Pareto (« Pareto efficace »)<sup>33</sup> quand il n'est pas possible de procéder à une réallocation de ces biens qui procure à tous les consommateurs au moins le même niveau de satisfaction (d'utilité) et un niveau de satisfaction strictement supérieur à un consommateur au moins. « Sous certaines hypothèses », il existe un ensemble de prix pour tous les facteurs et tous les produits de l'économie tel que les actions des entreprises qui maximisent leur profit et les comportements des consommateurs qui maximisent leur satisfaction se traduisent par une égalité de l'offre et de la demande des différents biens sur tous les

---

33. Pour une présentation claire, mais rigoureuse, de la théorie économique du bien-être, voir Varian, 1992.

marchés. En d'autres termes, « sous certaines hypothèses », il existe un équilibre concurrentiel de propriété privée. « Sous certaines hypothèses », l'équilibre concurrentiel ainsi défini est efficace au sens de Pareto, *i.e.*, Pareto optimal (premier théorème de l'économie du bien-être). « Sous certaines hypothèses », toute allocation efficace au sens de Pareto peut être réalisée par un équilibre concurrentiel (deuxième théorème de l'économie du bien-être).<sup>34</sup>

Le premier théorème de l'économie du bien-être indique que le marché concurrentiel de propriété privée est, « sous certaines hypothèses », une organisation efficace au sens de Pareto. Le deuxième théorème inverse la relation. Quel que soit l'optimum de Pareto que l'on cherche à décentraliser donc, quel que soit l'optimum de Pareto correspondant à un critère de justice donné, il est possible, « sous certaines hypothèses », de le décentraliser comme équilibre concurrentiel à condition de bien choisir les revenus des agents, ce qui suppose une économie de propriété privée à condition de faire entre les agents les transferts forfaitaires appropriés (Laffont, 1982). En d'autres termes, même ceux parmi nous qui trouvent la distribution des revenus inégalitaire peuvent se tourner vers le marché pour réaliser un optimum, une fois que la distribution qu'ils souhaitent a été effectuée (Salanié, 1998). Considérés simultanément, ces deux théorèmes constituent le fondement théorique de « l'idéologie libérale » (Laffont, 1982). L'extension de ces résultats à plusieurs économies d'échanges aboutit au résultat le plus fondamental de la théorie du commerce international : le libre-échange améliore le bien-être social et les pays ont, relativement à un régime autarcique, intérêt à l'échange par exploitation des gains d'arbitrage qui peuvent être réalisés par la mobilité des biens et/ou des facteurs. De façon intuitive, il apparaît que les gains seront plus élevés pour les pays dont les prix internes en régime autarcique sont éloignés des prix qui épuisent les possibilités d'arbitrage (voir, par exemple, De Melo et Grether, 1997).

Naturellement, il convient maintenant d'examiner le bien-fondé des conditions de validité des deux théorèmes de l'économie du bien-être, à savoir d'examiner ce qu'il y a derrière la formulation « sous certaines hypothèses ». Notons en premier lieu que le non respect de la concurrence pure et parfaite, c'est-à-dire l'existence de pouvoirs de marché des consommateurs et/ou des entrepreneurs, peut faire que les deux théorèmes ne s'appliquent plus. Notons en deuxième lieu que les deux théorèmes reposent sur l'existence d'un jeu complet de marchés. Cette hypothèse est particulièrement forte quand l'intertemporel et l'incertain sont pris en compte car il est alors difficile de s'appuyer sur un ensemble complet de marchés à terme et de marchés contingents, et c'est probablement impossible dans le cas d'asymétries d'information et de coûts de transaction (Salanié, 1998). Dans ce cas, le premier théorème de l'économie du bien-être ne s'applique plus (voir, par exemple, Newbery et Stiglitz (1984) qui montrent que l'optimalité du libre-échange n'est plus assuré quand les marchés sont incomplets – dans leur cas, incomplétude des marchés de gestion du risque). Notons en troisième lieu que le deuxième théorème suppose que les préférences des consommateurs sont convexes et que les ensembles de production sont convexes. Cette hypothèse est particulièrement restrictive

---

34. L'expression « sous certaines hypothèses » ne signifie pas que les hypothèses des définitions et théorèmes sont identiques.

puisqu'elle interdit toute forme de rendements croissants dans la production. Notons enfin que les deux théorèmes supposent qu'il n'existe ni effets externes, ni biens publics. Dans le cadre de la multifonctionnalité, c'est naturellement à ces deux défaillances de marché qu'il convient de s'intéresser en priorité dans la mesure où les autres biens et services fournis par les agriculteurs présentent, très souvent, des caractéristiques d'effets externes et/ou de biens publics.

## Les effets externes

De manière simple, une externalité de consommation correspond à une situation où un consommateur se préoccupe directement de la consommation et/ou de la production d'un autre agent, et une externalité de production correspond à une situation où les possibilités de production d'une entreprise sont directement influencées par les choix d'une autre entreprise et/ou d'un consommateur (Varian, 1992). De façon plus précise, un effet externe correspond à un effet indirect d'une activité de consommation ou de production sur une fonction d'utilité, un ensemble de consommation, une fonction de production ou un ensemble de production. Par indirect, il faut entendre ici, d'une part que l'effet est créé par un autre agent économique que celui qui est affecté, d'autre part que l'effet n'agit pas par un système de prix (Laffont, 1982). En présence d'économies externes, il est peu vraisemblable que le résultat du marché concurrentiel soit optimal au sens de Pareto, ce qui ouvre une voie potentielle à l'intervention publique de façon à restaurer cette optimalité.

D'un point de vue théorique, le problème de la sous-optimalité de l'équilibre concurrentiel en présence d'effets externes peut toujours être résolu en définissant clairement les droits de propriété et en supposant que les coûts de transaction sont nuls. Sous ces deux hypothèses, les parties affectées par une externalité parviendront à éliminer toute inefficacité par le recours à la négociation (résultat connu sous le nom du théorème de Coase). En pratique, il est clair que les deux conditions mentionnées ci-dessus sont très fortes. Dans de nombreux cas, il est très difficile de définir les droits de propriété (notamment quand il s'agit de ressources communes) et les coûts de transaction sont rarement négligeables, en particulier en raison des asymétries d'information (sur ce point, voir, par exemple, Farrell, 1987). L'intervention directe de l'État est donc bien souvent requise. Comme il existe plusieurs méthodes de restauration de l'optimalité, les modalités concrètes de l'intervention publique doivent être recherchées dans la satisfaction d'objectifs complémentaires à la stricte restauration de l'efficacité. Ainsi, dans le cas d'effets externes négatifs, la taxation du pollué pourra être préférée à la subvention en vertu du principe pollueur-payeur, en d'autres termes en vertu d'un objectif redistributif visant à pénaliser le pollueur. Plus généralement, les justifications de l'intervention publique doivent être recherchées dans :

- des avantages informationnels et organisationnels que peut avoir l'État relativement aux agents privés ;
- le mauvais fonctionnement des mécanismes de libre entrée du à l'existence de coûts fixes importants, l'imperfection des marchés et les coûts de négociation ;

– le désir d'utiliser la politique publique comme mécanisme redistributif (Laffont, 1982). Dans tous les cas, il est nécessaire de comparer les avantages de l'intervention publique aux coûts engendrés, *i.e.*, de procéder à une analyse « coûts-bénéfices ». <sup>35</sup>

## Les biens publics

De manière simple, les biens publics constituent un exemple d'externalité de consommation d'un type particulier correspondant au cas où tous les individus doivent consommer la même quantité du bien (Varian, 1992). Plus précisément, un bien est dit public si l'usage de ce bien par un autre agent n'en empêche pas l'usage par d'autres agents (Laffont, 1982). Notons toutefois qu'il n'existe pas une définition unique du bien public, ce qui conduit à considérer l'éducation ou la santé, par exemple, parfois comme des biens publics (Picard, 1994), parfois comme des biens privés (Salanié, 1998)<sup>36</sup>. En pratique, il est important d'identifier précisément les caractéristiques des biens publics (exclusion d'usage ou non, obligation d'usage ou non, effets d'encombrement ou non, échelle géographique d'application en termes d'agents concernés, *etc.*) dans la mesure où ces caractéristiques déterminent, au moins pour partie, les types de mécanismes économiques et de mesures de politique économique susceptibles de conduire à une bonne allocation des ressources, à savoir la restauration de l'optimalité parétienne.

Il en résulte qu'il est difficile de donner des prescriptions simples de politique économique. Notons simplement les enseignements suivants (Varian, 1992) :

- si un bien public doit être fourni en quantité fixe (éventuellement nulle), une condition nécessaire et suffisante pour que la fourniture soit optimale au sens de Pareto est que la somme des propensions à payer (« les prix de réserve ») soit supérieure au coût de production du bien public ;
- si un bien public peut être fourni en quantité variable, la condition nécessaire pour qu'une quantité donnée soit optimale au sens de Pareto est que la somme des propensions marginales à payer (« les taux marginaux de substitution ») soit égale au coût marginal de production du bien public ;
- le problème du passager clandestin a trait à la tentation des individus à laisser les autres fournir le bien public. En raison de ce problème, les systèmes purement individualistes ne produisent généralement pas la quantité optimale du bien public ;
- différents systèmes de décision collective, chacun ayant des avantages et des inconvénients spécifiques, peuvent être imaginés pour déterminer l'offre d'un bien public : système de commandement, système de vote, système de taxe à la Clarke, *etc.*

35. L'analyse « coûts-bénéfices » doit intégrer une évaluation monétaire des effets externes, positifs et négatifs. Elle doit aussi prendre en compte les coûts de transaction associé à chaque politique, exercice particulièrement délicat compte tenu de la difficulté à les mesurer (Morredu, 2003).

36. Salanié (1998) considère que l'éducation n'est pas un bien public parce qu'il est possible d'en exclure l'accès en faisant payer un droit de scolarité, et parce qu'elle ne respecte pas la condition de non rivalité dans la mesure où il y a un coût non négligeable à éduquer un enfant supplémentaire.

## Quels instruments pour la multifonctionnalité en agriculture ?

De manière générale, la théorie économique du bien-être suggère qu'il y a place, d'un point de vue strictement économique, à une intervention des pouvoirs publics dès lors qu'il y a des défaillances de marché. Ces dernières sont potentiellement nombreuses et recouvrent différents aspects allant de l'existence éventuelle de pouvoirs de marché à l'incomplétude des marchés de gestion du risque et de l'incertain, en passant par les effets externes positifs et négatifs liés à l'activité agricole. Dans le cadre de la réflexion sur la multifonctionnalité, ce sont naturellement ces derniers qui nous intéressent en premier lieu<sup>37</sup>.

Au plan international et au risque d'une simplification abusive – les avis des uns et des autres sont naturellement plus nuancés –, le débat peut être résumé en opposant les « amis » de la multifonctionnalité à leurs contradicteurs (voir, par exemple, Burrell, 2003). Les premiers soutiennent que des aides directes couplées à la production sont nécessaires pour assurer la fourniture des autres biens et services désirés par la société en raison des relations de jointure entre les produits agricoles et ces autres biens et services. Le plus souvent, ils demandent simultanément à ce que les instruments de soutien interne qu'il est possible d'utiliser au titre de l'AACU soient définis de manière plus flexible que l'actuelle « boîte verte » de cet accord. D'un autre côté, leurs contradicteurs, au premier rang les pays du Groupe de Cairns, soutiennent que la multifonctionnalité ne constitue pas une base suffisante pour poursuivre des politiques couplées aux produits qui ont des effets de distorsion sur les échanges, au minimum des effets de distorsion plus importants que d'autres politiques plus déconnectées de la production. Pour ces opposants, non pas à la multifonctionnalité, mais à sa promotion de manière indirecte *via* des politiques couplées à la production, l'AACU offre suffisamment de souplesse en termes de choix d'instruments pour garantir une offre suffisante des autres biens et services. Plus précisément, la « boîte verte » de l'AACU (boîte qui contient les politiques qu'il est possible d'utiliser sans limites parce qu'elles ont des effets de distorsion sur les échanges nuls, au plus minimes) est suffisamment vaste pour encourager la production des autres biens et services, tout en garantissant que les effets de distorsion sur les échanges sont minimisés. Suivant en cela les recommandations de la théorie économique dite « du ciblage », ils ajoutent que les effets externes, positifs et négatifs, doivent être traités par le biais de mesures ciblées s'attaquant directement à ces effets, par exemple via une aide directe au maintien, à l'entretien ou au développement de haies (rémunération au titre que ces haies contribuent à l'aménagement de l'espace et à la définition des paysages souhaités par la société) ou *via*

---

37. La question de l'instabilité et du risque est abordée dans le premier chapitre. Quant à la question de l'imperfection des marchés agricoles, on notera simplement qu'elle n'est pas (ou peu) abordée dans les débats, nationaux et internationaux, sur les politiques agricoles, la logique sous-jacente à cette absence étant que la correction des pouvoirs de marché relève de la politique de concurrence des pays ou des unions de pays. Il serait pourtant certainement utile d'inclure cet aspect dans les négociations agricoles multilatérales à l'OMC.

une taxation des rejets azotés (pénalisation au motif que ces rejets dégradent les milieux, en application du principe pollueur-payeur).

De la discussion précédente, ressort une grille d'analyse de la multifonctionnalité de l'agriculture, plus précisément de la prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture au niveau des politiques agricoles et de l'acceptabilité internationale des instruments qui seraient mis en œuvre à cette fin.

Une telle grille nécessite d'abord d'identifier les autres biens et services fournis par l'agriculture et les agriculteurs. Sur la base des propositions déposées par les « amis » de la multifonctionnalité à l'OMC depuis le lancement du cycle de Doha, il est possible de les classer en trois grandes catégories correspondant à trois types de préoccupations : des préoccupations liées à l'environnement et aux ressources naturelles, des préoccupations liées au développement rural et territorial, et enfin des préoccupations liées à la sécurité alimentaire. Elle suppose ensuite de savoir si les autres biens et services identifiés ci-dessus correspondent à des défaillances de marché. Il y a en effet place à une intervention de l'État dès lors qu'ils correspondent à des défaillances de marché et que leur fourniture ne serait pas optimale relativement à ce que souhaite la société. Dans un tel cas, se posent ensuite les questions de la mesure des niveaux désirés de ces autres biens et services (*cf.* encadré) et des instruments à utiliser pour assurer la provision de ces niveaux désirés à un moindre coût, d'un point de vue national et d'un point de vue international.

### Le problème de l'évaluation

L'évaluation des biens non marchands est particulièrement délicate. Notons tout d'abord, sur l'exemple du paysage, les différents composants de la valeur d'un bien non strictement marchand. Il existe d'abord deux valeurs d'usage, la valeur d'usage courant liée à la consommation du paysage, *i.e.*, à son observation, et la valeur d'option ou de quasi-option liée à la possibilité que nous avons de consommer ce paysage dans le futur. Il existe aussi deux valeurs de non usage, une valeur d'existence liée tout simplement au fait que l'on sait que le paysage existe et la valeur d'héritage associée au fait que l'on sait que le paysage sera accessible pour les générations futures. Si les valeurs d'usage sont, très vraisemblablement, plus élevées que les valeurs de non usage dans le cas des paysages, l'inverse est sans doute vrai pour la biodiversité ou le maintien d'habitats sauvages pour la faune (OCDE, 2001). Les chercheurs ont mis au point plusieurs méthodes d'évaluation des biens non marchands, chacune ayant ses avantages et ses inconvénients (Santos, 2000 ; Navrud, 2000). Dans le cas de la multifonctionnalité, le problème de l'évaluation est aggravé par le fait que les biens considérés sont produits et consommés simultanément, selon des relations de substitution et/ou de complémentarité complexes. En d'autres termes, il y a un problème d'agrégation qui, en dépit de propositions pratiques (Santos, 2000 ; Randall, 2002), n'est pas aujourd'hui résolu dans la littérature économique théorique, encore moins dans la pratique.

## La sécurité alimentaire

Nul ne conteste qu'assurer la sécurité alimentaire des pays est un objectif légitime des gouvernements. En pratique, la notion de sécurité alimentaire recouvre trois

aspects pour une large part indépendants : le premier est lié à la quantité de nourriture disponible au niveau agrégé (sécurité alimentaire nationale) ; le deuxième est lié à l'accès des ménages domestiques à cette nourriture (sécurité alimentaire des ménages) ; et le troisième est associé à la sécurité sanitaire des produits.

Pour ce qui relève du premier point, la question est de savoir si un « certain » niveau de production domestique est nécessaire pour atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire nationale. Si la réponse à cette question est positive, un soutien couplé à la production peut s'avérer utile (dans le cas où, en l'absence d'un tel soutien, la production agricole domestique est insuffisante). Tel est l'argumentaire développé par un certain nombre d'amis de la multifonctionnalité, argumentaire naturellement plus facile à justifier si le pays considéré est un importateur net de produits agricoles, et pour des volumes importants (la Norvège par exemple). D'un point de vue strictement économique, la justification d'un soutien couplé à la production au titre de la sécurité alimentaire nationale soulève le problème de l'efficacité de cette politique relativement à d'autres mesures privilégiant, par exemple, la diversification des sources d'approvisionnement et/ou le recours au stockage. Il est certes possible d'argumenter qu'assurer un certain degré d'autoapprovisionnement est nécessaire pour faire face aux situations de crises internationales, aux embargos et/ou aux guerres. Mais que vaut un tel raisonnement si le pays dépend également des importations de facteurs de production, par exemple des importations d'énergie, d'engrais ou de matériels, qui pourraient également être fortement perturbées en cas de crises internationales ? En outre, il n'est pas garanti qu'un soutien couplé à la production en situation de paix permette de répondre aux besoins de consommation qui émergeront en situation de crise. En pratique, l'argument de la sécurité alimentaire nationale, plus exactement la légitimité d'un soutien couplé à la production domestique au titre de la sécurité alimentaire nationale, est plus facile à justifier dans deux cas. D'une part pour les pays en développement parce qu'une politique visant à encourager la production agricole locale aurait des effets positifs sur la croissance économique globale. D'autre part, pour tous les pays cette fois, sur la base de considérations géostratégiques qui viseraient à ne pas laisser le contrôle du marché mondial des produits agricoles et agroalimentaires à un nombre réduit de pays et de firmes qui leur sont liées (Hervieu *et al.*, 2000).

Pour ce qui est du deuxième point, celui de la sécurité alimentaire des ménages, il est clair qu'une production agricole domestique augmentée ne suffit pas à garantir un accès suffisant à l'alimentation pour tous. En pratique, pour atteindre cet objectif, les politiques doivent porter d'abord sur la demande, et non sur l'offre. Dans les pays en développement, il s'agit d'abord d'améliorer les conditions de stockage, de transport et de distribution notamment par une politique d'investissements publics dans les infrastructures de transport et de stockage. Dans tous les pays, en développement et développés, il s'agit ensuite d'assurer un accès à l'alimentation pour les catégories de la population les plus démunies via notamment des politiques de redistribution des richesses, permanentes ou transitoires.

Pour ce qui est du troisième point, celui de la sécurité sanitaire des biens alimentaires, nul ne conteste que tous les consommateurs ont le droit à des produits sains et sécurisés. Mais ce droit légitime à la sécurité doit d'abord être garanti par le respect des normes et des réglementations, et la pénalisation des contrevenants, et non par

une politique de soutien des revenus. Il est néanmoins possible d'envisager l'octroi d'aides directes qui auraient pour objectif de permettre l'adaptation des producteurs à un nouvel environnement réglementaire plus contraignant. De telles aides doivent être transitoires de façon à ne pas freiner la recherche, le développement et l'adoption de techniques de production permettant de respecter ces nouvelles normes au moindre coût.

## Le développement rural

Force est de reconnaître que l'activité agricole au sens strict n'est plus l'activité dominante dans une majorité de régions européennes, même si elle est restée importante dans certaines zones, notamment dans les pays du Sud de l'Europe ou dans les pays d'Europe centrale et orientale qui entreront dans l'Union européenne en 2004 ou plus tard (Bulgarie et Roumanie). Dans le contexte du débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture et des instruments à même de la favoriser, la première question est de savoir si une politique de soutien des revenus agricoles, plus généralement de soutien de l'emploi agricole, est une politique efficace de développement rural via le maintien d'un nombre « suffisant » d'exploitations et d'exploitants agricoles. Notons d'abord que les effets d'une politique de soutien des revenus agricoles sur le nombre d'agriculteurs sont théoriquement ambigus (Leathers, 1992 ; Guyomard *et al.*, 2002). Même en supposant que ces effets sont positifs, il importe ensuite de comparer l'efficacité d'une politique de soutien aux seuls emplois agricoles une politique de soutien à tous les emplois ruraux. En fait, la diminution drastique du nombre d'agriculteurs observée dans tous les pays développés depuis plusieurs décennies, avec des décalages dans le temps en fonction du niveau de richesse des pays, et son corollaire, l'agrandissement de la taille des exploitations, s'expliquent avant tout par des économies d'échelle et par l'utilisation optimisée du facteur travail familial, ceci de façon à accroître le revenu par unité de travail agricole et ainsi suivre l'évolution à la hausse des revenus unitaires dans le reste de l'économie (Mahé et Ortalo-Magné, 2001 ; Gohin et Guyomard, 2003).

Un niveau plancher d'emploi est sans nul doute nécessaire pour assurer la viabilité des zones rurales. Il y a donc légitimité à une intervention correctrice de l'État si l'emploi devient inférieur à ce niveau plancher. Outre l'extrême difficulté à quantifier ce niveau plancher, notons tout de suite que la cible ne doit pas être circonscrite aux seuls emplois agricoles. Elle doit viser tous les emplois ruraux. En outre, il y a danger à subventionner directement l'emploi rural sans contreparties clairement identifiées sous la forme de services rendus. Sur le double plan de l'économie et de la légitimité aux yeux de l'opinion publique, il est sans nul doute préférable de subventionner directement la fourniture de ces services. À ce stade, il convient de distinguer entre services marchands ou potentiellement marchands (tourisme en milieu rural) et services plus difficilement marchandisables (entretien de communs). Les services marchands doivent être rémunérés par le marché qui, *in fine*, déterminera s'ils sont rentables ou pas ou, en d'autres termes, s'ils correspondent à une demande ou pas. Il n'y a donc pas lieu de les subventionner sur une base permanente. Il y a néanmoins place pour des paiements limités dans le temps, dans le cadre d'aides au démarrage d'activités nouvelles créatrices de valeur. Ceci

s'applique, par exemple, au tourisme rural : des aides de départ peuvent être nécessaires pour conforter une dynamique collective dans la mesure où un nombre minimum de couverts et de lits est un facteur d'attrait d'une zone donnée. Les services non marchands correspondant aux attentes des citoyens doivent en revanche être soutenus par des aides publiques permanentes de façon à assurer la fourniture de ces services sur des bases pérennes. C'est en offrant aux ruraux, et parmi ceux-ci aux agriculteurs, la possibilité de travailler à la production de services publics territoriaux (entretien des haies, des routes, des communs, etc.) ou environnementaux (*cf. infra*) qu'il sera également possible de maintenir un emploi rural « non marchand » sur des bases économiquement saines (Le Goffe et Mahé, 1999).

Parallèlement, il importe que les politiques de développement des zones rurales portent sur les infrastructures, notamment avec l'objectif de diminuer les coûts de transport des hommes et des biens et/ou de réduire les freins à l'installation des activités et des hommes en milieu rural.

## La protection de l'environnement et des ressources

C'est naturellement au titre de la protection de l'environnement et des ressources naturelles que l'argument de la défaillance de marché sous la forme d'un effet externe de production s'applique le mieux, à condition toutefois de reconnaître immédiatement que l'activité agricole peut avoir simultanément des effets positifs et négatifs sur l'environnement. On notera d'ailleurs qu'il est très difficile, pour ne pas dire impossible, de tracer une frontière nette entre impact positif et impact négatif. Cette difficulté renvoie implicitement à la question des droits de propriété qui peut être illustrée à partir de l'exemple suivant. Si la réglementation en vigueur impose que la teneur du sol en tel ou tel métal lourd ne doit pas dépasser un seuil donné et pénalise le producteur agricole en cas de non respect, cela revient implicitement à supposer que le droit d'utilisation du sol jusqu'au niveau de cette norme n'appartient pas à l'agriculteur, mais à l'ensemble de la société. Si en outre les pouvoirs publics rémunèrent l'agriculteur pour une teneur du sol en ce métal lourd inférieure à la norme, alors le droit d'utilisation du sol en deçà de la norme appartient à l'agriculteur. La réforme de la PAC de juin 2003 fait implicitement cette distinction. Elle conditionne l'octroi des aides directes au respect de bonnes pratiques agricoles et environnementales et de plusieurs directives européennes en matière d'environnement, avec pénalisation en cas de non respect, et elle rémunère les agriculteurs pour les efforts qui vont au-delà des niveaux minima reflétés par la réglementation<sup>38</sup>.

La théorie économique du bien-être montre que l'intervention de l'État est légitime de façon à ce que les effets externes, positifs et négatifs, associés à l'activité agricole soient fournis dans des quantités qui correspondent à ce que souhaite la société. Soulignons à nouveau que légitimité de l'intervention publique ne signifie pas nécessité d'une intervention publique sous la forme d'un transfert des contribuables/consommateurs vers les producteurs agricoles (cas d'un effet externe positif) ou

38. La conditionnalité des aides directes implique aussi le respect de normes en matière de sécurité et de qualité des produits, et de bien-être animal.

inversement, des agriculteurs vers le reste de la société (cas d'un effet externe négatif). L'intervention publique peut prendre d'autres formes, par exemple la fixation de normes réglementaires ou la mise en place de dispositifs institutionnels permettant la concertation entre acteurs ou la création de marchés. En pratique, le problème à résoudre est simple à énoncer : mettre en place les politiques permettant d'assurer la protection de l'environnement et des ressources à un moindre coût pour l'ensemble de la société. Si la question est simple à formuler, y répondre est nettement plus difficile<sup>39</sup>.

Que peut-on retenir de la théorie économique du bien-être ? En pratique, essentiellement deux enseignements. En premier lieu, le fait que l'argument de la protection de l'environnement et des ressources ne justifie pas l'emploi de politiques commerciales, à l'importation (droits de douane ou quotas à l'importation, par exemple) et à l'exportation (subventions à l'exportation, par exemple). En d'autres termes, d'autres politiques existent qui permettent d'atteindre le même objectif en matière de protection de l'environnement et des ressources à un moindre coût pour l'ensemble de la société (*cf.* encadré). En deuxième lieu, le fait qu'il est préférable d'attaquer la défaillance de marché à la source, en subventionnant l'effet externe positif et en taxant l'effet externe négatif (théorie du ciblage). Cette recommandation se heurte aux difficultés déjà mentionnées liées à l'identification des défaillances de marché, leur mesure et leur évaluation. Elle se heurte aussi à la difficulté d'associer à un agriculteur particulier tel ou tel effet externe.

C'est dans ce contexte qu'il est possible d'analyser l'argument de certains « amis » de la multifonctionnalité qui recommandent l'emploi d'aides directes couplées à la production au motif qu'elles permettent simultanément d'assurer la fourniture d'effets externes positifs en raison du caractère joint de la production agricole d'une part, de la fourniture de ces effets externes d'autre part. Il est difficile de souscrire pleinement à un tel raisonnement, d'abord parce que l'activité agricole est aussi à l'origine d'effets externes négatifs, d'autre part parce que rien ne garantit que de la sorte les différents effets externes positifs seront fournis dans des quantités qui sont celles que souhaite la société, notamment parce que les (relations de) jointures entre la production agricole et les effets externes varient selon l'effet externe considéré. Il nous semble préférable d'inverser le raisonnement, en subventionnant directement les agriculteurs parce qu'ils fournissent des biens publics environnementaux (paysages ouverts, habitats sauvages, biodiversité, *etc.*) même si, ce faisant, la production de biens agricoles peut être encouragée parce qu'il y a jointure entre cette dernière et les effets externes considérés. L'application d'une telle politique se heurte naturellement à plusieurs difficultés qu'il ne faut pas sous-estimer, ni d'ailleurs surestimer : identification, mesure et évaluation de l'effet externe, identification de la contribution individuelle d'un agriculteur à un effet externe, définition d'indicateurs permettant de s'assurer que la politique mise en œuvre atteint son objectif, *etc.* À ce stade, on notera que l'évaluation des effets externes ne sera très

---

39. En outre, nous passerons sous silence un aspect pourtant fondamental qui est celui de la territorialité de l'effet externe, c'est-à-dire le fait que ses conséquences soient locales, nationales ou internationales. Les politiques de régulation et/ou de promotion à mettre en œuvre doivent tenir compte de cet aspect. Pour une première présentation de ce point, voir, par exemple, Le Cotty *et al.* (2003).

### Politique commerciale et politique environnementale

Dans un monde de premier rang (information parfaite, concurrence pure et parfaite, pas d'incertitude et pas d'autre défaillance de marché que l'effet externe de production), si le gouvernement maximise le bien-être de ses seuls administrés et si ce pays est grand (au sens où il peut influencer les cours mondiaux via ses échanges), alors la politique optimale de premier rang consiste à imposer un droit de douane à l'importation (cas du pays importateur) ou à subventionner les exportations (cas du pays exportateur), et à internaliser l'effet externe via une taxe (effet externe négatif) ou une subvention (effet externe positif) couplées à ce dernier. Il y a place à un instrument de la politique commerciale, non pas parce qu'il existe un effet externe, mais parce que le pays peut essayer de modifier les termes de l'échange en sa faveur. Si l'objectif est de maximiser le bien-être mondial, la politique optimale est le libre échange et l'internalisation de l'effet externe via une taxe ou une subvention couplée à ce dernier (voir, par exemple, Glebe et Latacz-Lohmann, 2003). Supposons alors que la politique commerciale n'est pas optimale, par exemple parce que le pays considère taxer ses importations et/ou subventionne ses exportations. Dans ce cas, la simple internalisation de l'effet externe n'est plus optimale car la correction de la défaillance de marché associée à cet effet externe nécessite de tenir compte que la politique commerciale appliquée n'est pas optimale, c'est-à-dire qu'il existe une distorsion commerciale. De manière symétrique, si la politique environnementale n'est pas adaptée, alors la politique commerciale optimale n'est plus le libre échange car elle doit aussi tenir compte de l'inadéquation de la politique environnementale (Glebe et Latacz-Lohmann, 2003). Le corollaire de ce dernier résultat est que si la politique environnementale n'est pas optimale, alors la libéralisation des échanges peut ne pas être bénéfique. Toutefois, même dans ce cas qui correspond à la réalité, l'emploi de politiques commerciales n'est pas recommandé au sens où d'autres politiques permettront d'obtenir un niveau de bien-être au moins égal à un moindre coût global (Sturm et Ulph, 2002).

vraisemblablement pas la même dans deux pays distincts, reflétant en cela des préférences différentes. Ceci implique qu'il n'y a aucune raison pour que les aides directes versées pour, par exemple, le maintien de paysages ouverts ou la préservation d'habitats sauvages soient identiques dans deux pays qui diffèrent par leurs conditions naturelles (topographie, climat, *etc.*) et/ou par leur niveau de développement. Compte tenu de l'impossibilité pratique à appliquer la politique optimale de premier rang recommandée par la théorie économique, soit une taxe sur les effets externes négatifs et une subvention sur les effets externes positifs, on aura tendance à recommander l'emploi de politiques contractuelles avec, 1. identification des effets externes négatifs que l'on souhaite réduire, ou au minimum contenir, et des effets externes positifs que l'on souhaite promouvoir<sup>40</sup> ; 2. identification d'indicateurs permettant de suivre dans le temps l'évolution de ces effets externes ; 3. définition de normes réglementaires minimales à respecter et octroi d'aides

40. Sur ce point, on notera, à nouveau, l'importance à considérer les alternatives d'une fourniture de ces services publics par d'autres acteurs que les agriculteurs. De manière générale, l'existence de jointures entre la production agricole et les services publics que peuvent assurer les agriculteurs plaide pour une fourniture de ces derniers par les agriculteurs relativement à leur offre par d'autres agents de façon disjointe de leur activité de production (Le Cotty *et al.*, 2003).

directes pour les efforts engagés de façon à réduire les effets externes négatifs en deçà des normes et augmenter les effets externes positifs au delà des normes. Telle est la voie suivie par la PAC, d'abord timidement à l'occasion des réformes de 1992 et de 1999, aujourd'hui de façon plus affirmée à l'occasion de la réforme de 2003. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour que les mesures du deuxième « pilier » de la PAC correspondent à des services publics environnementaux, et territoriaux, souhaités par la société et mesurables.

## Références bibliographiques

- BURRELL A., 2003 – Multifonctionnalité, considérations non commerciales au cycle de Doha. *Économie Rurale*, 273-274, 13-29.
- DE MELO J. et GREYER J.-M., 1997 – *Commerce international, théories et applications*. De Boeck Université, Paris, Bruxelles. 844 p.
- GLEBE T. et LATA CZ-LOHMANN U., 2003 – *Multifunctionality and free trade : A formal analysis*. Contributed paper at the Agricultural Economics Society (AES) Conference, Seale Hayne, 11-14 avril 2003, 23 p.
- GOHIN et GUYOMARD, 2003 – Une politique agricole commune au service de l'emploi ? Analyse économique du modèle de l'agriculture paysanne de la Confédération paysanne. Document de travail 03-07, INRA ESR, Rennes (à paraître dans le *Courrier de l'Environnement de l'INRA*).
- GUYOMARD H., GOHIN A. et LE MOUËL C., 2002 – Instruments de soutien internes des revenus agricoles et effets de distorsion sur les échanges : un modèle avec libre entrée et endogénéisation du prix de la terre. *Revue économique*, 52, 3, 673-682.
- HERVIEU B., GUYOMARD H. et BUREAU J.-C., 2000 – L'avenir des politiques agricoles. Dans (de) T. Montbrial et P. Jacquet (éditeurs), Ramsès 2001, *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies*, Dunod, Paris, 115-131.
- LAFFONT J.-J., 1982 – Cours de théorie microéconomique, volume I, fondement de l'économie publique. Economica, Paris.
- LE COTTY T., AUMAND A. et VOITURIEZ T., 2003 – Multifonctionnalité et coopération multilatérale : une analyse du coût de fourniture de biens publics par l'agriculture. *Économie rurale*, 273-274, 91-102.
- LE GOFFE P. et MAHÉ L.-P., 1999 – Incitations à la multifonctionnalité de l'agriculture : les défis des CTE. *Pour*, 164, 99-112.
- LEATHERS H.-D., 1992 – The market for land and the impact of farm programs on farm numbers. *American Journal of Agricultural Economics*, 74, 2, 291-298.
- NAVRUD S., 2000 – Valuation techniques and benefit transfer methods : strengths, weaknesses, and policy utility. In : OECD Proceedings, *Valuing Rural Amenities*, OCDE, Paris.
- NEWBERY D. et STIGLITZ J., 1984 – Pareto inferior trade. *Review of Economic Studies*, 51, 1-12.
- MAHÉ L.-P. et ORTALO-MAGNÉ F., 2001 – *Politique agricole : un modèle européen*. Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 235 p.
- MORREDEU C., 2003 – Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE. *Économie Rurale*, 273-274, 76-90.
- OCDE, 2000 – *Perspectives agricoles de l'OCDE 2000-2005 – agriculture et alimentation*. OCDE, Paris, 220 p.
- OCDE, 2001 – *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*. OCDE, Paris, 178 p.
- OCDE, 2003 – *Multifunctionality : The policy implications*. OCDE, Paris, 105 p.

- PERRAUD D., 2003 – Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture. *Économie rurale*, 273-274, 45-60.
- PICARD P., 1994 – *Éléments de microéconomie*, volume I, théorie et applications. Montchrestien, Paris, 528 p.
- RANDALL A., 2002 – Valuing the outputs of multifunctional agriculture. *European Review of Agricultural Economics*, 29, 3, 289-307.
- SALANIÉ B., 1998 – *Microéconomie : les défaillances de marché*. Economica, Paris, 231 p.
- SANTOS J.-M.-L., 2000 – Problems and potential in valuing multiple outputs : externality and public good non-commodity outputs from agriculture. In : OECD Proceedings, *Valuing Rural Amenities*, OCDE, Paris.
- STURM D. et ULPH A., 2002 – Environment and trade : the implications of imperfect information and political economy. *World Trade Review*, 1, 3, 235-256.
- SWINBANK A., 2001 – Multifunctionality : A European euphemism for protection ? Paper presented at the FWAG Conference « Multifunctional Agriculture – A European Model », National Agricultural Center, Stoneleigh, 29 novembre 2001.
- VARIAN H., 1992 – *Microeconomic Analysis*. W.W. Norton, New-York (États-Unis), troisième édition, 506 p.
- VOLANEN R., 2000 – For harmony of functions : On governance of multifunctionality and its scientific support – the point of view of the ecological function. Paper presented at the seminar Science and Governance : CAP and Multifunctionality of Agriculture within the European Research Area, 23-24 october 2000, Montpellier.

## Annexe : le bien-être animal

Les considérations relatives au bien-être des animaux sont une préoccupation croissante des citoyens dans l'ensemble des pays développés, avec cependant de fortes disparités selon les pays (acuité du problème plus forte dans les pays anglo-saxons de l'Union européenne à 15 par rapport aux États membres du Sud de l'Europe, au Canada ou aux États-Unis). Cela concerne d'abord le stade de la production où les conséquences porteront sur le choix des techniques et donc sur les coûts de production (confinement des animaux, soins apportés à ces derniers, pratiques d'alimentation, *etc.*), mais aussi les stades immédiatement en aval (transport, accueil et abattage des animaux).

Il n'est pas facile de définir précisément ce qu'est le bien-être des animaux, et surtout le niveau de bien-être animal souhaité par la société, dans la mesure où celui-ci est associé à des critères scientifiques relatifs au comportement des animaux (critères en général mesurables, au moins partiellement) et à des considérations culturelles, morales, éthiques, *etc.* très variables selon les pays, notamment en fonction de leur degré de développement, et nettement plus délicates, si ce n'est impossible à quantifier. L'approche volontariste, à savoir le soin laissé au marché de déterminer l'offre et la demande de produits obtenus dans le respect de critères spécifiques de bien-être animal, se heurte ici à deux difficultés (OCDE, 2000). La première est celle de l'exclusion des personnes qui accordent une valeur au bien-être des animaux élevés selon ces critères, mais qui ne sont pas des consommateurs. La seconde est relative à l'absence (en général) de conséquences directes des

critères de bien-être des animaux sur les caractéristiques des produits finaux, même si l'étiquetage (informations sur les conditions d'élevage des animaux) peut pour une part du moins y pallier. Tous les pays industrialisés ont donc tendance à opter pour l'approche réglementaire (fixation de normes et de standards).

En théorie, les normes imposées par les pouvoirs publics sont supposées refléter le niveau de bien-être animal souhaité par la société, ce qui naturellement soulève le problème de la détermination de ce niveau (durabilité de la demande, influence disproportionnée de groupes de pression ou d'intérêt, comportements opportunistes des politiques, *etc.*). Sur le plan économique, il s'agit d'évaluer les conséquences des réglementations sur les coûts de production (coûts ponctuels correspondant aux transformations nécessaires pour la mise en conformité et charges additionnelles récurrentes). À court terme, l'accroissement des coûts, répercuté sur les prix en aval, aura un impact sur les consommations finales des produits de la viande porcine en fonction de leurs réactions aux variations des prix (en fonction des élasticités prix). À plus long terme, il y aura adaptation des exploitations, plus généralement de la filière, de façon à atténuer le poids de la contrainte. Ces adaptations pourront prendre diverses formes qu'il est difficile de prévoir avec précision compte tenu des incertitudes sur les niveaux des normes (compte tenu aussi, naturellement, du fait que le bien-être animal ne sera pas le seul facteur d'évolution) : adoption de technologies permettant de minimiser les coûts de mise en conformité, sélection d'animaux présentant une efficacité supérieure dans la conversion de leur alimentation en énergie pour compenser une partie des coûts additionnels, agrandissement de la dimension des exploitations si le coût moyen de mise en conformité avec la réglementation décroît avec la taille, *etc.*

En pratique, l'inquiétude des producteurs d'une zone donnée est aujourd'hui surtout liée au fait que des normes de bien-être animal unilatérales et localisées peuvent conduire à des distorsions de concurrence négatives relativement aux producteurs des zones où la réglementation est moins sévère (un pays européen relativement aux autres États membres, l'Union européenne à 15 relativement à ses concurrents nord-américains, *etc.*). Il est possible d'imaginer que ces distorsions de concurrence soient, au moins pour partie, effacées si les coûts additionnels induits sont compensés par des aides publiques. Si tel est le cas, il faut d'abord prendre garde à ce que ce soutien public au bien-être animal ne freine pas la recherche, le développement et l'adoption de techniques de production permettant de respecter les normes à moindre coût relativement aux techniques actuelles. Il faut aussi s'assurer de l'acceptation internationale de ces aides publiques, notamment dans le cadre des négociations multilatérales à l'OMC sur les échanges et les politiques agricoles. Sur un plan plus stratégique, compte tenu du fait que les préoccupations en matière de bien-être animal sont certainement plus vives en Europe de l'Ouest que dans le reste du monde, l'Union européenne à 15 doit insister pour que le sujet soit traité dans le cadre du cycle de Doha. La négociation multilatérale doit inclure la question des aides de compensation (niveaux et modalités d'octroi) de façon à ce que ces dernières ne puissent pas être contestées par la suite. L'AACU ne permet pas (ou alors au prix plus que probable de contestations et de plaintes) de restreindre le commerce international sur la base de critères relevant de méthodes de production respectueuses du bien-être des animaux (OCDE, 2000).

# Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune

J.-P. Butault, A. Gohin, H. Guyomard

La politique agricole commune (PAC) est née dans les années 1960, presque conjointement avec la Communauté économique européenne (CEE) qui réunissait alors six pays. L'agriculture a constitué d'ailleurs, du moins au départ, le principal secteur alimenté par le budget communautaire et les dépenses y afférentes représentent encore près de la moitié de ce budget. Parallèlement, les dépenses des différents États-membres en faveur de l'agriculture vont transiter par ce budget et en 2002, plus de 80 % des crédits pour les activités agricoles (*cf.* chap. 5) viennent en France des instances communautaires.

Ce chapitre a pour objectif de fournir quelques repères historiques sur l'évolution de la PAC<sup>41</sup>, de sa création à sa dernière réforme, adoptée à Luxembourg en juin 2003. Des éléments sont en outre donnés sur des points spécifiques de la politique agricole française. Enfin, comme on le verra, l'évolution récente de la PAC a été largement déterminée par les négociations internationales et des encarts dépeignent l'évolution de la politique agricole des États-Unis qui jouent un rôle important dans les négociations.

## L'instauration de la PAC

### Les objectifs initiaux de la PAC

Au niveau européen, le secteur agricole a toujours bénéficié d'un statut particulier par rapport aux autres secteurs économiques. C'est déjà le cas avec le traité de Rome

---

41. Il existe évidemment une littérature très abondante sur le sujet et la bibliographie mise en fin du chapitre est très sélective. Elle ne se limite qu'aux ouvrages et articles cités dans le texte. Comme ouvrages synthétiques, on peut se référer par ailleurs à Ledant *et al.* (2002), Leroy (1994) et Ritson et Harvey (1997).

de 1957, qui institue la CEE entre la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne de l'Ouest, car l'objectif affiché pour ce secteur agricole est de dépasser la réalisation d'une simple union douanière et d'arriver à la création d'un marché et d'une politique communs. Plus précisément, ce traité fixe cinq objectifs principaux à la naissante PAC, à savoir, – accroître la productivité de l'agriculture – assurer un niveau de vie équitable à la population agricole – stabiliser les marchés – garantir la sécurité des approvisionnements – assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Outre le caractère vague de ces objectifs<sup>42</sup>, il n'impliquait pas d'organisation particulière des marchés agricoles.

À la conférence de Stresa (1962), furent posés trois principes d'action sur les marchés agricoles pour atteindre ces objectifs. Confirmés lors d'un conseil des ministres agricoles de 1962, ces principes sont :

- l'unicité des marchés, c'est-à-dire des prix et des réglementations devant entraîner la liberté complète des échanges entre États membres de la CEE et la mise en place de tarifs douaniers communs ;
- la préférence communautaire, donnant la priorité à la production domestique par rapport aux biens importés ;
- la solidarité financière, principe impliquant que les dépenses induites par la PAC soient assurées par le budget commun de la Communauté et non par les différents États membres selon la situation de leur balance commerciale agricole. Favorable à la France, ce principe posera des problèmes lors de l'adhésion du Royaume-Uni (RU) et sera contesté ultérieurement, notamment par l'Allemagne de l'Ouest.

Ces trois principes ne postulaient pas non plus un choix du mode d'organisation des marchés agricoles, ni ne définissaient une forme précise d'intervention publique.

## Les outils initiaux de la PAC

Deux grands types d'instruments caractérisent la PAC à ses débuts : les instruments des organisations communes de marché (OCM) et les actions socio-structurelles. Comme on le verra par la suite, le volet marché a longtemps dominé, notamment en termes budgétaires, le volet structurel.

### Les organisations communes de marché

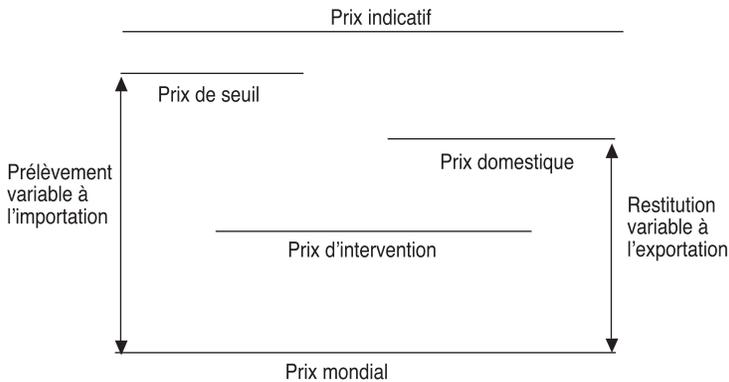
Les OCM définissent un ensemble d'instruments ayant pour objectif de réguler le fonctionnement des marchés agricoles. L'ensemble initialement privilégié est le système des prix garantis. Ce système a par exemple prévalu pour les céréales et sa description est fournie dans l'encadré. L'application de cet ensemble d'instruments est assurée par le Fond européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA), organisme institué pour gérer et financer la PAC et, pour une large part, calqué sur celui qui existait précédemment en France, le FORMA (Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles).

---

42. Comme par exemple un niveau de vie « équitable » pour les agriculteurs sans fixer un niveau de revenu ou des prix « raisonnables » pour les consommateurs.

### Le système de soutien dans l'OCM céréales (exemple du blé tendre)

Le système mis en place dans l'OCM « céréales » constitue un exemple type du soutien par les prix. Chaque année, le Conseil des ministres, sur proposition de la Communauté européenne, fixe un prix indicatif (également appelé prix objectif ou prix d'orientation) pour chaque produit, le blé, par exemple ; ce prix est celui qui est visé à être assuré pour les producteurs. Les mesures concrètes définies pour soutenir ce prix objectif sont les instruments du régime d'intervention et les mesures aux échanges. Le régime de l'intervention est fondé sur l'existence d'un prix plancher (le prix dit d'intervention) et l'assurance, pour l'agriculteur, d'un débouché à ce prix fixé à l'avance. De manière très générale, le prix dit d'intervention est le prix à partir duquel la puissance publique se substitue au marché en achetant à l'agriculteur les quantités offertes. Le prix de marché est par conséquent toujours supérieur ou égal au prix d'intervention. Si le prix de marché tend à devenir plus faible que le prix d'intervention, la puissance publique, par l'intermédiaire des organismes nationaux d'intervention (en l'occurrence le FEOGA), achète les volumes produits pour raréfier l'offre sur le marché et faire croître le prix de marché jusqu'au niveau du prix d'intervention. Les quantités achetées à l'intervention sont stockées dans un premier temps. Elles sont ensuite écoulées sur le marché intérieur ou exportées vers des pays tiers. Dans ce second cas, des restitutions variables à l'exportation permettent de combler l'écart entre le prix domestique et le prix sur le marché mondial. Pour que ce mécanisme d'intervention soit efficace pour soutenir le prix objectif sur le marché intérieur, ce dernier doit être protégé des importations, à prix supérieur au prix d'intervention. La protection à l'entrée est assurée par le mécanisme du prix de seuil/prélèvement variable. Le prix de seuil est le prix minimum auquel les importations en provenance des pays tiers peuvent entrer sur le marché communautaire ; le prélèvement variable représente la différence entre le prix de seuil et le prix mondial. Ces différents prix institutionnels forment ce qui est communément appelé la politique de prix garantis ; la relation entre ces prix est schématisée ci-dessous.



**Figure 3.1** – Relation entre les prix institutionnels des OCM (exemple du blé tendre).

Trois autres OCM ont initialement un mode de fonctionnement proche de l'OCM céréales :

- l'OCM du lait et des produits laitiers, où l'intervention s'est faite sur les produits dérivés (beurre, poudre et certains fromages) ;
- l'OCM de la viande bovine, où l'intervention était au départ conditionnelle (selon un certain rapport entre le prix de marché et le prix d'intervention) mais son caractère permanent a été institué en 1972 ;
- l'OCM sucre, dans lequel un système plus original a été institué, principalement du fait que le soutien par les prix est limité à une fraction de la production (quota A, légèrement supérieur à la demande intérieure). Sur une autre fraction de la production (quota B), les producteurs ont bénéficié de restitutions à l'exportation mais celles-ci ont été financées d'abord en partie, puis en totalité, par des cotisations payées par les producteurs.

Des prix d'orientation ont été fixés pour d'autres produits (le porc, 14 fruits et légumes et le vin de table), mais les interventions ont été conditionnelles et peu importantes (restitutions pour le porc, destructions ou dénaturations pour les légumes, les fruits et le vin).

Dans d'autres OCM, un système d'aides directes, souvent proportionnelles au volume de la production ou à la surface cultivée, a été introduit. C'est notamment le cas pour les OCM de la viande ovine, de l'huile d'olive, du tabac et des oléagineux.<sup>43</sup>

Enfin, dans certaines OCM comme celle des produits avicoles, l'intervention publique se limite à des mesures à la frontière (droits de douanes et subventions à l'exportation).<sup>44</sup> Logiquement, les soutiens effectifs ont fortement différé selon les produits/OCM, comme l'illustrent les chiffres reportés dans le chapitre 5.

## La politique des structures

Les mesures des OCM sont financées par la section « Garantie » du FEOGA, une autre section dite « Orientation » devant prendre en charge le volet socio-structurel de la PAC. Comme on le verra, peu de moyens ont été attribués à ce deuxième volet alors que le rapport Mansholt (1968) (du nom du commissaire à l'agriculture pendant toute la période de la création de la PAC) préconisait une politique de structure visant à promouvoir des exploitations performantes de grande taille plutôt qu'une politique de prix. Ce rapport a eu peu de suite et, seules trois directives ont été mises en place en 1972 sur l'instauration des plans de développement (aides à

43. Le cas particulier de ce dernier groupe de produits et ses enjeux, spécialement dans les relations avec les États-Unis, vaut qu'on s'y arrête. L'Europe était (et reste d'ailleurs) très déficitaire pour ces produits incorporés dans l'alimentation animale dont le premier fournisseur était les États-Unis. Un certain nombre de milieux demandaient en Europe qu'on réduise cette dépendance mais les États-Unis étaient inquiets pour leur marché. Les États-Unis, très critiques sur l'instauration de la PAC compte tenu de la perte de débouchés qu'elle entraînait, ont obtenu au cycle du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) de 1960-1962, le Dillon Round, que les oléagineux soient exemptés de droits d'entrées. Pour améliorer la compétitivité intérieure de ses propres produits, l'Europe a mis en place un système qui consistait à verser aux transformateurs une prime comblant la différence entre un prix indicatif et le prix mondial.

44. Pour une description plus approfondie des différentes OCM et de leur évolution jusqu'en 1992, le lecteur pourra utilement se référer à Baudin, 1993.

l'investissement pour des exploitations s'engageant dans un processus de modernisation), sur l'instauration d'un régime d'encouragement à la cessation d'activité agricole et sur des aides à la formation des agriculteurs.

Certains pays, dont la France, ont donc mis en place leur propre politique de structure<sup>45</sup>. Bien que premier pays agricole, la France disposait encore d'une agriculture « archaïque », malgré la mécanisation qui s'était amorcée entre les deux guerres, puis accélérée dans les années 1950. Deux lois d'orientation agricole en 1960 et 1962 ont voulu impulser la modernisation de l'agriculture en : a) accélérant la cessation d'activité (création de l'indemnité viagère de départ) et en encourageant les mutations, b) en favorisant les restructurations foncières (création des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, SAFER), c) en réorganisant l'enseignement agricole. Par ailleurs, deux lois complémentaires en 1966 sur l'élevage et le développement visaient à promouvoir l'existence de structures d'encadrement de l'agriculture française et à diffuser le progrès technique (création des Services d'utilité agricole de développement (SUAD), de l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA), du contrôle laitier...). L'esprit de cette politique était de favoriser une agriculture familiale employant un couple d'actifs en n'accordant, par exemple, la dotation d'installation des jeunes agriculteurs qu'à partir d'un certain seuil de dimension économique mais en limitant par ailleurs la constitution de trop grosses exploitations (contrôle des cumuls). L'un des instruments budgétaires utilisés pour financer cette politique de modernisation a été l'octroi aux agriculteurs de prêts bonifiés, c'est-à-dire de prêts à taux bas, l'État remboursant aux banques (essentiellement le Crédit agricole) les coûts de cette opération.

## Les logiques initiales de la PAC

Dès son instauration, la PAC a ouvertement fait l'objet de vives critiques de la part des partenaires commerciaux de l'Europe, notamment des États-Unis, car cette politique leur fermait ce débouché.<sup>46</sup> Sur le plan interne, cette politique a immédiatement été attaquée par le Royaume-Uni, avant et après son adhésion dans la mesure où celui-ci, ayant opté pour le libre-échange dès le dix-neuvième siècle, avait une tradition d'approvisionnement à bas prix auprès des pays du Commonwealth et où sa politique de soutien s'appuyait sur le versement de paiements compensatoires.<sup>47</sup>

Sans constituer une totale justification, plusieurs raisons expliquent, malgré ces critiques, le choix de cette politique :

45. De nombreux ouvrages existent sur la politique agricole française. Citons, par exemple, Servolin (1989).

46. Ajoutons ici que ce débouché se rétrécissait à chaque nouvel élargissement de la communauté. Par exemple, l'Espagne s'approvisionnait en maïs auprès des États-Unis pour l'alimentation de son élevage. Un accord est intervenu, lors de son adhésion, pour que la réduction de ses importations d'origine américaine ne soit que progressive.

47. Lors de son adhésion, le Royaume-Uni a d'ailleurs renégocié le financement de la PAC, en voulant remettre en cause la solidarité financière et sa contribution au budget communautaire. Il a d'ailleurs obtenu des aménagements sur ce point ainsi que des possibilités transitoires de s'approvisionner auprès de ces anciens partenaires du Commonwealth. La Communauté a, par ailleurs, adopté du Royaume-Uni le système des paiements compensatoires pour la viande ovine qui constituait une production importante pour ce pays.

– le poids de l’agriculture était encore très important dans l’économie des États membres, en particulier en terme d’emplois. À l’exception des Pays-Bas, les États membres avaient adopté à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième, une politique protectionniste freinant l’évolution des structures agricoles. Comme on l’a déjà noté, la France, bien que premier pays producteur de la CEE, avait encore une agriculture « archaïque ». Ainsi la CEE comptait encore en 1967 six millions d’exploitations. En 1960, la part de l’emploi agricole dans l’emploi total était alors de 33 % en Italie et 22 % en France. Une réduction massive et immédiate de la population agricole n’était guère envisageable pour la plupart des États membres. L’établissement d’un mode de soutien fondé sur des paiements compensatoires n’était lui non plus guère envisageable, compte tenu des coûts budgétaires et administratifs qu’il aurait entraîné, vu le nombre d’exploitations ;

– l’Europe des Six était généralement déficitaire sur les produits agricoles, y compris ceux de l’agriculture tempérée. Dans les années 1960, le taux d’approvisionnement était ainsi autour de 85 % pour les céréales, 90 % pour la viande de bœuf (*cf.* tabl. 3.1). Des excédents significatifs n’apparaissaient que dans le secteur laitier. Or un système de soutien direct par les prix n’est pas coûteux pour les pouvoirs publics, dans le cas d’une production agricole déficitaire<sup>48</sup> (*cf.* chap. 1). Peu d’experts prédisaient alors que l’Europe puisse, par exemple, devenir fortement excédentaire en viande bovine ;

– sur le plan politique, il est largement reconnu que le Traité de Rome constitue pour une large part un compromis « franco-allemand ». La France misait notam-

**Tableau 3.1.** Évolution du taux d’approvisionnement européen pour les principaux produits agricoles (production/utilisation en %).

	1956/60	1968/71	1973/74	1985/86	1992/93	1998/99
Céréales	85	90	91	110	120	116
Graines oléagineuses	n.a.	12	17	31	43	49
Huiles	n.a.	107	104	135	122	127
Tourteaux	n.a.	63	67	56	53	53
Viande bovine	92	88	90	107	108	103
Viande porcine	100	100	100	102	104	110
Viande de volailles	93	100	102	105	105	108
Beurre	101	108	98	110	121	99
Fromage	100	102	103	106	107	105
Lait en poudre	n.a.	135	186	220	212	201

Source : Eurostat.

48. Encore dans les années 1980, Josling (1981) critiquait ainsi autant les politiques agricoles européennes qu’américaines sur les effets de transferts de revenus qu’elles entraînaient entre les deux blocs. Par un modèle simple, il montrait que le contribuable américain finançait le budget de la communauté européenne ! L’analyse était totalement justifiée puisque l’Europe alors déficitaire taxait les importations par les prélèvements alors que les États-Unis, exportateurs, subventionnaient leur agriculture par des paiements compensatoires.

ment sur le rééquilibrage de sa balance des paiements avec l'Allemagne par le biais des échanges agricoles car cette dernière était fortement déficitaire pour les produits agricoles et ses approvisionnements très diversifiés géographiquement. C'est ainsi sous l'égide de la France que ses structures de soutien (FORMA) ont été reproduites au niveau communautaire (FEOGA).

Même compte tenu de ces raisons, d'autres choix auraient été possibles pour satisfaire les objectifs du Traité de Rome, notamment un simple maintien de protection très forte à la frontière. Mais, seuls les Pays-Bas étaient à cette époque pour un marché plus libre. Il a par ailleurs été très difficile de pousser l'Allemagne à démanteler ses barrières commerciales existantes. Un système de paiements compensatoires aurait posé, comme on l'a vu, des problèmes budgétaires énormes, et comme le note Tracy (1986), était incompatible avec les traditions des Six. En fait, ce n'est pas seulement le système choisi qui a été le responsable de l'apparition de problèmes liés aux excédents mais aussi la grille de prix qui lui a été associée.

## Grandeur et décadence de la première PAC

Le système initialement mis en place allait globalement fonctionner jusqu'en 1992 avec certes certains aménagements que nous exposerons par la suite. Par certains côtés, la PAC a donc marqué des points positifs.

### Les réussites de la première PAC

C'est par rapport aux objectifs fixés dans le traité de Rome qu'il faut juger la PAC et plusieurs de ces objectifs ont sans nul doute été atteints.

L'un des premiers objectifs était d'améliorer l'autosuffisance de l'Europe et autour des années 1990, l'agriculture européenne couvrait une large part des besoins de son marché intérieur (*cf.* tabl. 3.1). Le commerce extérieur sur les produits agro-alimentaires restait, en 1990, certes déficitaire de 19 milliards de dollars (Cyncynatus et Floch, 1992) mais ce déficit concernait essentiellement trois postes, les produits tropicaux (11 milliards de dollars), les produits de la pêche (5,5 milliards de dollars) et l'alimentation des animaux dont les oléagineux (7,5 milliards de dollars). Le taux de couverture moyen (rapport des valeurs des exportations et des importations), pour l'ensemble des 12 pays membres de la CEE était ainsi passé de 22 à 67 % entre 1960 et 1990 et l'autosuffisance atteinte pour les principaux produits agricoles de zone tempérée<sup>49</sup>.

Ce résultat a été acquis dans le cadre du renforcement de la préférence communautaire. L'origine des approvisionnements des différents États membres de la CEE a en fait été totalement réorientée, le marché européen fonctionnant comme un véri-

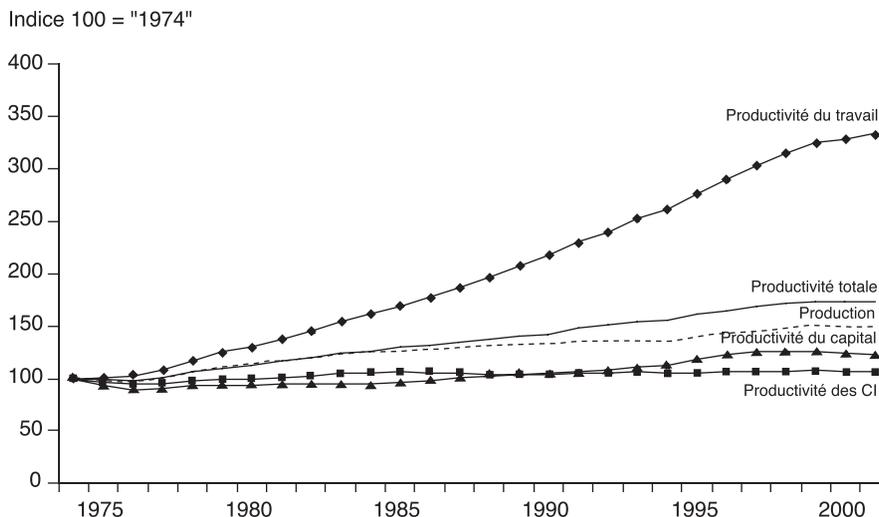
---

49. Rappelons ici les différents épisodes d'élargissement de la CEE : intégration de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark en 1973, de la Grèce en 1981, de l'Espagne et du Portugal en 1986. En 1993, la CEE devient l'Union européenne (U.E.) et trois nouveaux pays l'intègrent en 1995 : Autriche, Finlande et Suède.

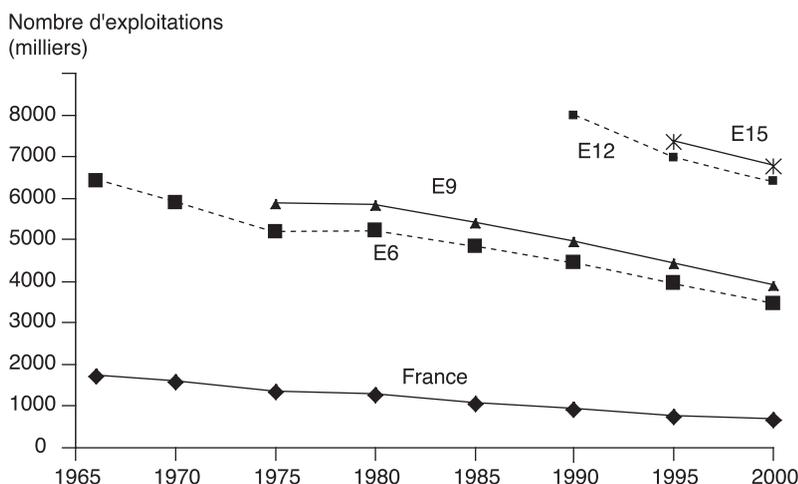
table marché intérieur. En 1960, les trois quarts des importations en produits agricoles des douze pays membres de la CEE provenaient de pays tiers ; cette part est passée à un tiers en 1990 (Cyncynatus et Floch, *op. cit.*). La France a notamment tiré un grand profit de cette évolution, en devenant, après les États-Unis, la seconde puissance exportatrice de produits agro-alimentaires. En effet, sa balance commerciale était presque constamment déficitaire jusqu'en 1979 ; elle est devenue, à partir de cette date, excédentaire. Dans le même ordre d'idées, le rapport entre la valeur des exportations et celle des importations atteignait 1,3 dans les années 1990 contre 0,4 en 1960. Cette situation a tenu pour une large part au développement du commerce intra-communautaire, la part des exportations vers les pays tiers passant de 32 % à 22 % entre les années 1970 et 1990.

L'objectif d'accroissement de la productivité a été rempli (pour les chiffres français, voir la figure 3.2). Dans la future CEE à 10 États membres, la productivité globale de l'agriculture a progressé à un rythme annuel de 2 % dans les années 1970-1980, soit un taux identique à celui des États-Unis. L'une des critiques faites aux politiques protectionnistes est de figer les structures de production et d'accumuler des retards dans la compétitivité : tel n'a pas été le cas de la PAC. La contre-partie de cette évolution a été évidemment la diminution drastique du nombre d'agriculteurs et du nombre d'exploitations (cf. fig. 3.3). Ce nombre est par exemple passé en France, de 1,7 millions en 1966 à 800 000 en 1993. Cette évolution s'est toutefois faite « en douceur », essentiellement par un déficit des installations par rapport aux départs en retraite et donc sans graves problèmes sociaux, si on compare l'agriculture à des secteurs comme ceux des mines ou de la sidérurgie.

Même dans certains de ses aspects fortement critiqués, des points positifs existent, du moins toujours en référence aux objectifs fixés dans le Traité de Rome. Les



**Figure 3.2** – Production, productivité totale, productivité partielle des facteurs (travail, consommations intermédiaires, capital) dans l'agriculture française entre 1973-1975 et 1999-2001. (Indice 100 en « 1974 »). (Source : calcul INRA).



**Figure 3.3** – Évolution du nombre d'exploitations agricoles européennes entre 1966 et 2000. (Source : Eurostat).

marchés ont notamment été stabilisés dans un contexte où les prix mondiaux variaient beaucoup, compte tenu notamment des fluctuations du dollar.

Les consommateurs ont certes payé, en moyenne, plus cher leurs produits alimentaires, compte tenu de la protection du marché communautaire : sur la période 1973-1990, les prix agricoles ont ainsi été en moyenne, supérieurs de 20 % dans la CEE par rapport aux États-Unis (Barkaoui *et al.*, 1992). Ils ont, par contre, été protégés des aléas du marché et les prix intérieurs ont suivi, en tendance, certes avec retard, l'évolution des cours mondiaux. En valeur réelle, les prix agricoles ont ainsi baissé de près de 3 % par an et comme l'ont montré certaines études (Butault *et al.*, 1994), l'agriculture a distribué aux consommateurs plus que ses gains de productivité, ce qui n'est pas sans problème pour l'évolution des revenus agricoles.

La PAC n'a pas su en effet enrayer la baisse des revenus agricoles mais les agriculteurs n'ont pas eu à subir, du moins dans la plupart des pays et pour les principales productions, des fluctuations trop grandes des revenus alors que celles-ci ont, par exemple, été considérables aux États-Unis (Barkaoui *et al.*, *op. cit.*). On peut par ailleurs observer que les fluctuations de revenu ont été fortes dans les orientations très peu régulées par la PAC (porc, volailles, légumes, fruits...) alors qu'elles ont été moindres pour les productions soutenues.

## Les limites de la première PAC

Les principaux problèmes de la PAC sont apparus à partir du moment où l'objectif d'autosuffisance, du moins pour les produits agricoles de zone tempérée, a été dépassé et où la CEE est devenu un grand exportateur, notamment pour les produits fortement soutenus. On a alors parlé d'« excédents ». Pourquoi ces problèmes, et

même ce terme d'« excédents » ? On n'a jamais reproché à l'Arabie Saoudite d'être « excédentaire » en pétrole et la capacité d'exporter est souvent considérée comme un bon point pour un secteur. Dans le cas considéré, comme cela est montré dans le chapitre 1, le problème est qu'il s'agit d'exportations fortement subventionnées, ce qui cause deux principaux types de problèmes :

- d'un point de vue interne, le coût budgétaire de cette situation devient croissant ;
- du point de vue externe, notamment dans le cadre des négociations internationales sur le commerce, ce soutien est critiqué dans la mesure où il constitue une distorsion de concurrence.

### **Le problème des excédents et son origine**

Nous l'avons déjà souligné ci-dessus, la CEE est devenue dans les années 1980 exportatrice nette pour la plupart des produits agricoles de zone tempérée, à l'exclusion notable des oléagineux et de la viande ovine. Pour l'agrégat des céréales, par exemple, le degré d'approvisionnement est passé, entre les années 1970 (CEE6) et 1990 (CEE12), de 90 % à 120 %. Pendant ces années, la demande intérieure stagnait sur tous ces marchés, en particulier pour les céréales (*cf.* fig. 3.5), compte tenu des effets indirects de cette politique, alors que le volume de la production croissait à un rythme annuel de 1,8 %.

Deux raisons principales expliquent cette situation. En premier lieu, la grille des prix qui a été adoptée à la création de la CEE impliquait des prix de soutien relativement élevés (Philippe, 1986). Ceci résultait du compromis « franco-allemand », l'Allemagne s'opposant, pour la défense de ses agriculteurs, à une baisse trop forte de ces prix. Pour le blé, par exemple, le prix moyen par quintal, dans les six pays de la future CEE variait, en 1958, entre 29 Deutsche Mark (DM) en France, prix qui était très proche des cours mondiaux, et 42 DM en Allemagne. Pour ne pas pénaliser l'agriculture allemande, le prix commun a été fixé à un niveau proche du prix allemand. Au niveau de la protection vis-à-vis des importations en provenance de pays tiers, le tarif douanier est ainsi passé, entre 1958 et 1962, d'un taux moyen de 20 % à un prélèvement de 80 % (Philippe, 1986).

Ce niveau de prix va évidemment favoriser une augmentation de l'offre, en France d'abord mais aussi dans les pays antérieurement déficitaires (tels que l'Allemagne). L'exemple le plus frappant à ce niveau est celui du Royaume-Uni dont le commerce agricole était très déficitaire, avant son entrée dans la CEE. On attendait donc que son adhésion en 1973 accroisse les débouchés communautaires, par une substitution des importations extra-intra-CEE. En fait, cette adhésion, compte tenu de l'augmentation des prix qu'elle a induite, a donné un coup de fouet à la production intérieure et le Royaume-Uni est devenu un exportateur net sur des produits tels que les céréales, pour lesquels il était antérieurement fortement déficitaire : le taux d'approvisionnement sur les céréales est ainsi passé de 65 % en 1973 à plus de 115 % autour de 1990. L'adhésion du Royaume-Uni devait faire reculer le problème des « excédents », mais tel n'a pas été le cas.

En deuxième lieu, le système de soutien par les prix, notamment sur les céréales, avait des effets pervers sur la demande. Il rendait peu compétitives ces céréales, sur l'immense marché intérieur de l'alimentation animale par rapport aux produits de substitution aux céréales (PSC) tels que le manioc et le *corn gluten feed* et par

rapport aux importations de soja<sup>50</sup>. L'alimentation animale restait ainsi le principal débouché des céréales européennes (la moitié de la production en 1991), mais le marché restait en stagnation. Compte tenu de la concurrence des autres produits, le taux d'incorporation de céréales à la fabrication était ainsi passé de 41,5 % en 1980 à 30 % en 1991. L'une des contre-parties des exportations subventionnées était ainsi, paradoxalement, la baisse de la demande intérieure de céréales et l'augmentation des importations de PSC et de soja.

### **Croissance des coûts budgétaires et critiques externes des exportations subventionnées**

Le coût budgétaire des politiques de soutien des revenus agricoles par une politique de prix est limité tant que le pays considéré est déficitaire (*cf.* chap. 1). Il devient par contre important en cas d'exportations nettes si le prix domestique est bien plus élevé que le cours mondial. Sur les céréales, par exemple, cet écart dépassait 50 % au début des années 1990. L'expansion de la production s'est donc traduite par un accroissement considérable des dépenses de soutien dès le milieu des années 1970 sous la forme de frais de stockage et de subventions aux exportations. De 1977 à 1991, les dépenses du FEOGA-Garantie sont ainsi passées de 6,8 à 32,4 milliards d'ECU (*cf.* chap. 5), soit à 0,65 % du PIB communautaire.

Sur le plan international, ces subventions à l'exportation ont été dénoncées comme des distorsions à la concurrence, surtout par les États-Unis, d'où l'important débat sur ces questions, lors de la renégociation des accords du GATT. Les États-Unis n'avaient jamais admis le système des prélèvements variables à l'importation qui les avaient évincés du marché intérieur européen. Le système des restitutions variables leur est devenu encore plus insupportable lorsque la CEE est devenue un grand exportateur de produits agricoles, surtout dans un contexte de rétrécissement de la demande mondiale. En complément de leur politique traditionnelle de soutien, les États-Unis ont alors mis en place une politique d'aide à l'exportation. Malgré ceci, la part des États-Unis dans les exportations mondiales de produits agricoles et agroalimentaires est passée de 17,5 % à 13 % entre 1980 et 1990, essentiellement au profit de la CEE. Les États-Unis mettaient alors comme préalable à tout accord sur les négociations internationales, un changement de la politique agricole européenne.

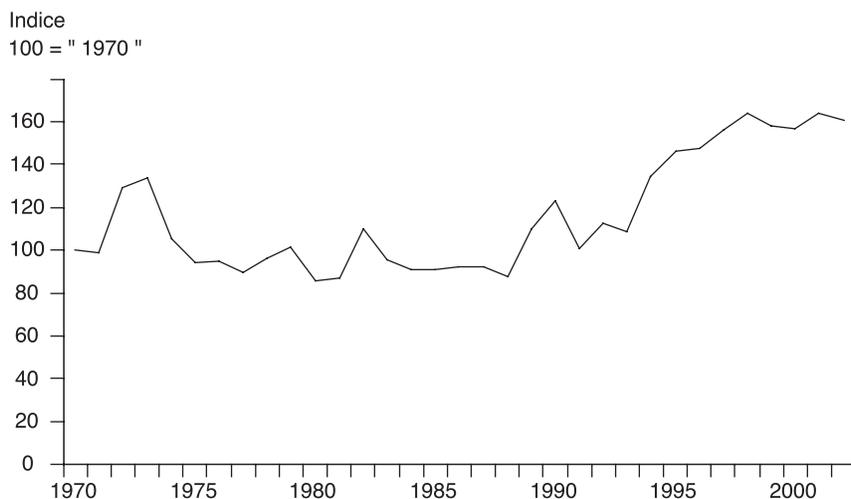
### **Autres insuffisances de la PAC : le revenu agricole et l'environnement**

Outres ces problèmes fondamentaux liés au dysfonctionnement des marchés, d'autres aspects négatifs sont apparus sur le fonctionnement de la PAC<sup>51</sup>, notamment sur l'évolution des revenus agricoles et les questions environnementales.

50. Aucune protection n'était prévue sur ces PSC car ils ne constituaient pas une production indigène (et donc, ne pouvaient faire l'objet d'une OCM). Ils entraient ainsi dans la CEE sans droit de douane et concurrençaient les céréales communautaires. Des contingentements ont toutefois été institués dans le cadre d'accords bilatéraux (avec la Thaïlande, par exemple). Quant aux importations de soja, les États-Unis avaient obtenu, comme on l'a vu, son entrée libre dès 1962.

51. On ne parlera pas ici des problèmes agri-monétaires. Il est aisément compréhensible qu'une politique de prix agricoles communs soit difficile à mettre en place en l'absence d'une monnaie commune et dans un contexte de fluctuations des monnaies nationales entre elles. Sans entrer dans les détails, notons simplement que les mécanismes mis en place dans ce cadre (monnaie verte, montants compensatoires, ...) ont nécessairement

En effet, les prix européens suivaient avec un décalage la baisse des prix mondiaux et ces baisses de prix faisaient plus qu'absorber les gains de productivité, pourtant importants. Il s'ensuivit une chute des revenus agricoles, le revenu par tête perdant 1 % de son pouvoir d'achat par an entre 1973 et 1989 en France et sur l'ensemble de l'Union européenne (cf. fig. 3.4). La politique de soutien n'avait pas brisé le cycle commandé par l'évolution de la productivité, la stagnation et l'inélasticité de la demande et la relative fixité du travail agricole qui conduit inexorablement à la baisse des revenus agricoles (cf. chap. 1). Elle a également été critiquée pour son caractère très inégalitaire, les aides étant par nature proportionnelles aux quantités produites.



**Figure 3.4** – Évolution des revenus agricoles français par tête en termes réels. (Source : *Comptes de l'agriculture. Calcul INRA*).

Les prix agricoles élevés favorisent l'offre de produits mais aussi la demande dérivée de facteurs de production. La politique agricole suivie a ainsi joué en faveur d'une production intensive, source de déséconomies externes importantes, pollutions notamment des nappes phréatiques par les nitrates, issus des engrais et des déjections animales. Dans le secteur des porcs et des volailles (pourtant peu soutenu), une vaste délocalisation s'est opérée, aboutissant à concentrer la production dans quelques zones réduites (en France, dans l'Ouest du pays). On peut peut-être mettre au crédit de la PAC le maintien de l'agriculture dans l'espace, pour les produits soutenus (Daniel 2001). Quoiqu'il en soit, le modèle de production induit

---

eu des effets de distorsion. À certaines périodes, ils ont en même généré des coûts pour le FEOGA et s'opposaient à une réelle application de la politique de la Commission, une baisse des prix décidée en ECU pouvant par exemple se traduire par des hausses en monnaie nationale dans certains pays. Ces problèmes ont disparu avec la création de l'euro, du moins dans la zone qui l'a adopté.

par les politiques agricoles suivies depuis la fin de la seconde guerre mondiale, dit « productiviste » était de plus en plus vivement attaqué et des alternatives à ce modèle ont été réclamées.

## Des réponses partielles aux problèmes et les débuts de la politique structurelle

Autour des années 1980, les problèmes décrits ci-dessus sont posés. Dans un « livre vert » (1985), la Commission envisage « les perspectives de la PAC » en posant entre autres la question des déséquilibres de marché et en ouvrant le débat sur le développement régional.

### Les principaux aménagements de la PAC avant la réforme de 1992

Avant que la PAC ne soit réformée en 1992, de nombreuses tentatives d'aménagement ont été effectuées pour tenter de remédier à la situation :

- instauration d'une taxe dite de coresponsabilité sur le lait (1977) et les céréales (1986) visant à faire participer les producteurs au financement du coût des excédents ;
- mise en place des quotas laitiers en 1984. Cette importante mesure limitait donc de façon stricte la production laitière. Soulignons toutefois que le niveau des quotas laitiers a été fixé au niveau européen bien au dessus du niveau de la demande intérieure et que les quotas ne remettaient pas en cause les anciens mécanismes d'intervention. Comme mesures d'accompagnement ont été institués sur plusieurs années des programmes d'aide à la cessation laitière, financés nationalement, en partie ou en totalité par le FEOGA. Ces programmes auront un effet énorme sur la restructuration du secteur mais induiront également des coûts importants ;
- limitation à partir de 1988 de la croissance des dépenses du FEOGA Garantie. Celle-ci est maintenant soumise à « une ligne directrice », son rythme annuel ne pouvant dépasser 74 % du taux de croissance du produit intérieur brut de l'Union européenne. C'est donc une discipline budgétaire qui est introduite ;
- instauration en 1986 pour les oléagineux et en 1988 pour les céréales de « quantités maximales garanties » au delà desquelles le soutien est réduit ;
- réforme en 1989 de l'OCM viande bovine avec l'assouplissement et l'affaiblissement des niveaux de soutien. Cette baisse de soutien est compensée par la généralisation, la communautarisation<sup>52</sup> et la revalorisation de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) (introduite conditionnellement pour certains producteurs en 1980) et de la prime spéciale en faveur des bovins mâles (PSBM). Elle préfigure la réforme de 1992.

52. Cette réforme de 1989 marque en fait la fusion entre le régime communautaire et le régime britannique.

### **Poursuite timide de la politique socio-structurale agricole et naissance de la politique de développement régional**

Différentes mesures sont prises sur le plan socio-structural, mesures financées par le FEOGA Orientation :

- création en 1975 des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), aides directes versées aux agriculteurs des zones de montagnes et des zones défavorisées ;
- remplacement en 1985 des plans de développement par des plans d'amélioration matérielle plus souples, création d'une nouvelle aide à l'installation, poursuite des aides à la cessation ;
- doublement de ces aides structurelles pour les exploitations des régions les plus handicapées.

Cette dernière mesure s'inscrit en fait dans la réforme des fonds structurels (1988) qui élargit les missions du FEOGA Orientation à côté du Fonds de développement régional (FEDER) et du Fond social européen (FSE). Rendue nécessaire par l'élargissement de la CEE aux pays du sud (Espagne, Grèce, Portugal), cette réforme lance une nouvelle politique de développement rural et régional, dépassant très largement le cadre de l'agriculture et visant, à travers sept objectifs, à réduire les disparités régionales internes à la CEE et à intervenir sur certains problèmes sociaux (chômage et insertion des jeunes)<sup>53</sup>.

## La réforme de la PAC de 1992 et les négociations commerciales multilatérales

Fondamentalement, la réforme de la PAC de 1992 est une tentative de s'attaquer aux dysfonctionnements des marchés induits par la politique antérieure pour des raisons internes que nous avons mentionnées mais surtout sous des pressions externes (américaines) en vue de préparer un accord lors du cycle des négociations internationales (Uruguay round) lancées en 1986.

### Objectifs et contenu de la réforme de 1992

En 1991, le projet Mac Sharry (du nom du commissaire européen chargé de l'agriculture) expose les objectifs d'une réforme de la PAC qui sont :

- assurer la compétitivité de l'agriculture européenne au niveau mondial par un rapprochement avec les prix mondiaux ;
- permettre la reconquête du marché intérieur, en particulier celui de l'alimentation animale par les céréales européennes ;
- maîtriser la production et la croissance excessive des dépenses budgétaires ;
- diminuer l'inégalité de la distribution des soutiens à l'agriculture ;

---

53. Pour plus de détails, voir Berriet-Sollicec et Daucé, 2002.

– réorienter l'agriculture vers un modèle plus soucieux de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Les premières mesures sont ainsi une diminution programmée sur trois ans des prix institutionnels de soutien pour les céréales (– 30 %) et la viande bovine (– 15 %) et une suppression de l'aide aux utilisateurs des oléagineux d'origine européenne, ce qui signifie un alignement des prix, pour ces derniers produits, sur les cours mondiaux. Pour la viande bovine, les achats publics au titre de l'intervention sont en outre réduits et fixés d'avance : ils ne pourront dépasser 350 000 tonnes en 1997 contre 750 000 tonnes en 1993.

Pour compenser ces baisses de prix, un système de paiements directs est mis en œuvre. Pour les céréales, y compris pour le maïs fourrage (*cf.* ci-après, les critiques soulevées par cette mesure), une aide à l'hectare est instituée en fonction de la surface emblavée sur les exploitations. Elle est calculée, sur base historique, en fonction d'un rendement moyen régional multiplié par la baisse programmée du prix indicatif. Un système équivalent a été institué pour les oléagineux mais conduisait toutefois à des primes par hectare différentes et plus élevées que celles des céréales, modulées en outre selon le prix mondial (avec donc la fixation d'un prix de référence). Des dispositions particulières sont prises pour les céréales irriguées et le blé dur. L'ensemble de ces surfaces en grandes cultures, pouvant bénéficier d'aides est plafonné au niveau de chaque État membre. La participation à ce système d'aides directes n'est pas obligatoire mais le versement de celles-ci est subordonné au retrait de 15 % de la surface totale en céréales et oléoprotéagineux (la SCOP). Les surfaces gelées, sur lesquelles la production à des fins non alimentaires est permise, bénéficient également d'aides directes, dont le montant unitaire s'établit entre celui des céréales et celui des oléagineux. Le taux de gel des terres est lui aussi révisable chaque année en fonction des conditions de production et de marché. Les petits producteurs, c'est-à-dire ceux qui demandent les aides directes pour une surface inférieure à celle nécessaire pour produire 92 tonnes, ne sont pas tenus de geler une partie de leur surface.

Pour la viande bovine, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et de la prime spéciale en faveur des bovins mâles (PSBM) sont revalorisées de telle sorte qu'elles compensent la baisse de 15 % des prix institutionnels de soutien. Ces primes sont réduites pour les élevages les plus intensifs, c'est-à-dire si leur « chargement », mesuré par le nombre d'animaux par hectare, dépasse un certain seuil. Des subventions complémentaires sont par contre instituées pour les élevages les plus extensifs. Toutes ces aides directes sont contingentées, soit au niveau régional (pour les bovins mâles), soit par exploitation (pour les vaches allaitantes) au niveau atteint entre 1990 et 1992.

Cette réforme touche très peu le secteur laitier après l'instauration des quotas en 1984. Seules de légères baisses du prix d'intervention du beurre sont programmées et la possibilité de réduire les quotas est laissée ouverte en fonction de la situation des marchés. L'OCM du sucre n'est quant à elle pas modifiée.

Des mesures, dites d'accompagnement, doublent cette refonte de l'organisation des marchés :

- l'institution d'une pré-retraite agricole pour accélérer l'évolution des structures ;
- des aides au boisements des terres pour favoriser le retrait des terres agricoles ;

– la mise en place d'un programme agri-environnemental destiné à inciter les agriculteurs, dans le cadre de contrats, à mieux protéger l'environnement et les ressources naturelles (la bio-diversité, notamment, par la jachère longue) et à employer des techniques moins polluantes. Dans ces mesures est également instituée une prime favorisant les productions animales à l'herbe. L'impact de ces mesures sera limité mais on peut noter, comme innovation dans l'instrumentation de la PAC, l'introduction de contrats, c'est-à-dire d'un mode de soutien engageant les agriculteurs concernés à une réduction des externalités négatives (ou à la production d'aménités).

## La logique de la réforme

Cette réforme a une logique profonde : s'attaquer aux dysfonctionnements des marchés et aux coûts induits par ceux-ci et aussi mieux se positionner dans les négociations internationales. Sur ce dernier point, la CEE peut se prévaloir d'une diminution des soutiens directs par le marché et d'un rapprochement des prix européens des cours mondiaux, limitant par là-même les subventions aux exportations et les effets de distorsion sur les échanges. Un pas timide est également fait vers un plus grand « découplage » des aides directes dans le sens où elles ne dépendent plus des volumes produits. Là encore, l'objectif est de limiter les effets de distorsion sur la production domestique et les échanges. Par contre, la distinction des aides selon l'activité (notamment entre céréales et oléagineux) ne va pas dans ce sens. Par ailleurs, les primes par tête de bétail de l'OCM viande bovine restent très proches d'aides à la production.

D'un autre côté, les mesures de contrôle de l'offre, que ce soit par l'instauration du gel des terres, le contingentement des primes à la surface ou par tête de bétail, la pénalisation des élevages les plus intensifs ou le maintien des quotas laitiers (certes, à un niveau toujours très supérieur à celui de la demande intérieure), viennent également limiter ces effets de distorsion sur les échanges et donc favorisent un accord au GATT.

Sur le plan interne, plusieurs paris sont pris sur :

- le respect des équilibres de marché, notamment pour les céréales, compte tenu de la reconquête du marché intérieur pour l'alimentation animale d'une part et des possibilités d'exporter avec moins de subventions aux exportations d'autre part ;
- l'évolution à terme des dépenses publiques qui augmentent sous l'effet de l'introduction/revalorisation des aides directes et qui diminuent sous l'effet de la baisse des exportations subventionnées ;
- l'extensification des productions qui est certes favorisée par les baisses de prix, l'écêtement des primes bovines au delà d'un certain niveau de chargement ou le supplément de primes donné aux élevages les plus extensifs ainsi que l'instauration des mesures agri-environnementales. Mais la prise en considération du maïs fourrage dans la surface en céréales pour le versement des primes allait dans le sens de la poursuite du modèle intensif dans les productions animales.

## L'accord de Marrakech de 1994

Sur le plan international, la réforme de la PAC de 1992 a permis un accord entre l'Union européenne et les États-Unis à la fin de la même année (accord de Blair-House de novembre 1992), texte qui devançait la conclusion du cycle de l'Uruguay, avec l'accord officiel signé à Marrakech en 1994. Dans les précédents cycles de négociations (Dillon round 1960/1962, Kennedy round 1964/1967, Tokyo Round 1973/1979) qui avaient marqué une progression de la libéralisation des échanges dans les principaux secteurs marchands, l'Union européenne avait obtenu que l'agriculture soit exclue des accords (« l'exception agricole »), malgré les pressions des États-Unis et des autres grands pays agro-exportateurs, réunis dans le groupe de Cairns<sup>54</sup>.

Les États-Unis étaient venus en 1987 à la table des négociations en proposant une « option triple zéro », c'est-à-dire une élimination complète des mesures de soutien à l'horizon de l'an 2000<sup>55</sup>. Cette position était plus tactique que réelle car les États-Unis soutenaient dans une large mesure leur agriculture, certes moins que l'Union européenne, et tout en se prévalant de moindres effets de distorsion sur les marchés mondiaux (*cf.* encadré et chap. 4). Ils manifestaient surtout leur agacement envers la fermeture du marché européen dont la taille se développait avec les élargissements successifs de l'Union européenne. Cet agacement est devenu encore plus grand lorsque l'Union européenne est devenue exportatrice sur des produits tels que les céréales car cela signifiait d'autres pertes de débouchés pour les agriculteurs américains.

Au fil des négociations, et grâce à la réforme de la PAC, l'accord est intervenu sur trois volets, l'accès au marché, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Les principales dispositions sont :

- la suppression de toutes les mesures non tarifaires de protection à la frontière et leur remplacement par des tarifs consolidés, c'est-à-dire fixés sur base historique (86-88). La réduction de ces tarifs est en moyenne de 36 %, sur une période de six ans à partir de 1995, pour tous les produits, la réduction ne devant pas être inférieure de 15 % pour un produit particulier. Cet accord introduit par ailleurs des quotas d'importation (accès courant et accès minimum) à tarifs réduits. Ces dispositions sont accompagnées de la possibilité pour les pays d'avoir recours à une clause de sauvegarde permettant d'imposer un droit additionnel en cas d'augmentation massive d'importations ou de chutes de prix trop importantes ;
- la réduction du soutien interne de 20 % sur six ans par rapport au niveau atteint en 86-88 ;
- la limitation des « exportations » subventionnées qui impliquaient, en six ans, une baisse de 36 % des dépenses budgétaires y afférant et de 21 % de leur volume (par rapport à la période 86-90).

---

54. Ce groupe comprend quatorze pays exportateurs de produits agricoles qui se sont auto-proclamés « exportateurs loyaux » : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Iles Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay.

55. Pour un historique sur l'évolution des positions françaises et européennes au cours de ce cycle, *cf.* Guyomard *et al.*(1992).

### La politique agricole américaine – 1933-1996\*

La politique agricole américaine est régie par les *farms bills*, lois qui définissent le cadre de cette politique pour des périodes d'environ six ans. Les *farm bill* de 1938 (*Agricultural Adjustment Act*) et de 1949 (*Agricultural Act*) constituent les lois fondamentales de cette politique. L'idée maîtresse guidant cette politique a toujours été de préserver les agriculteurs des aléas du marché tout en maintenant les capacités exportatrices des États-Unis.

Face à l'effondrement des prix mondiaux pendant la crise de l'entre-deux guerres, des mécanismes de soutien ont été mis en place, pour les grandes cultures, par le *Farm Bill* de 1938 qui, quoique transformés, fonctionnent encore. Des prêts de campagne (*loan*) faits par le ministère (USDA) étaient accordés à un prix de soutien (le *loan rate*) que les agriculteurs pouvaient rembourser en nature si le prix de marché était inférieur au *loan rate*. Au cours des années 1980-90, ce mécanisme a été maintenu mais les agriculteurs peuvent aussi maintenant, au lieu de contracter un prêt, percevoir directement une aide directe égale à la différence entre le *loan rate* et le prix de marché. Conçu au départ plus comme un soutien au cours d'une campagne pour prémunir les agriculteurs de la variation des prix pendant celle-ci, ce système a aussi fonctionné comme un soutien permanent par les prix.

Il a ensuite été complété par un système d'aides directes dont l'impact financier est devenu plus important que la politique du *loan rate*. La *farm bill* de 73 a ainsi institué en grandes cultures (du moins pour les céréales, le riz et le coton, les oléagineux étant exclus) un système classique de paiements compensatoires (cf. chap. 1), versant aux agriculteurs, par quantités produites, la différence entre un prix objectif (le *target price*) et le prix de marché. Il a également introduit des aides au stockage à la ferme pour permettre de réguler la commercialisation des céréales en fonction des cours du marché. Ces deux programmes de soutien étaient assortis d'un contrôle important de l'offre, obligeant notamment les agriculteurs à la mise en jachère d'une partie de leur terre.

Le *Farm Bill* de 1985 a introduit un certain « découplage » de ces paiements, en les faisant dépendre non plus du volume produit l'année considérée mais d'un rendement historique fixé, par exploitation. Le *Farm Bill* de 1990 a défini des bases historiques de surface pour les produits soutenus par les paiements directs (céréales, coton, riz, oléagineux) mais en laissant aux agriculteurs une certaine flexibilité dans l'utilisation de cette surface.

Cette politique sur les grandes cultures a été complétée par :

- un soutien par les prix pour le lait et une politique de contingentement pour le sucre, la viande bovine ne bénéficiant pas par contre de soutien ;
- des programmes environnementaux importants, notamment des aides à la mise en jachère longue pour protéger les sols de l'érosion ;
- une aide alimentaire pour les couches les plus défavorisées dont on verra l'importance financière (cf. chap. 4). Cette mesure à caractère social peut être aussi considérée comme une façon d'écouler les surplus agricoles ;
- des subventions à l'exportation, prises par le *Farm Bill* de 1985 (*Export Enhancement program*) ;
- une participation très forte à l'aide alimentaire mondiale.

\* Cet encadré et le suivant se sont très fortement appuyés sur Blanchet *et al.* (1996) et Debar (2000).

Un accord provisoire avait été trouvé sur cette base au cours de 1992 mais, encore fallait-il s'entendre sur ce qu'on appelait « le soutien interne ». Au cours des négociations, les aides à l'agriculture ont été classées en deux « boîtes » :

- la boîte verte regroupant les aides susceptibles de ne pas avoir ou très peu d'effets de distorsion sur les échanges, les programmes de services publics et les aides aux exploitations « découplées » (*cf.* chap. 1, 2 et 4 pour une définition plus précise des contenus) ;

- la boîte orange regroupant les aides ayant au contraire des effets de distorsions sur les échanges, notamment les soutiens directs aux prix.

Initialement, la réduction du soutien interne devait porter sur la boîte orange et l'accord s'est finalement conclu :

- sur la création d'une boîte intermédiaire, dite « bleue », regroupant les paiements directs versés au titre d'une limitation de la production et fondés sur des superficies et des rendements fixes ou un nombre de têtes de bétail fixe. Les aides de la réforme de la PAC de 1992 ainsi qu'une large part des aides américaines ont été classées dans cette boîte bleue ;

- l'exception pendant la durée de l'accord de l'application de la réduction du soutien interne pour la boîte bleue. Cette réduction, calculée à partir d'une mesure globale de soutien (MGS) dont les principes seront donnés au chapitre 4 ne porte donc que sur la boîte orange.

Compte tenu des modes de calcul autant des équivalents tarifaires que de la MGS, ces dispositions n'auront à court terme que peu d'effets (*cf.* chap. 4). À terme, il convient toutefois de souligner l'importance du volet de l'accès au marché sur les marges d'évolution future de la PAC. En transformant les prélèvements variables à l'importation en droits de douane fixes, la PAC est attaquée dans son principe. Ces prélèvements variables étaient l'un des « piliers » de la PAC dès sa création pour assurer la préférence communautaire. Leur disparition, couplée à une nécessité de réduire les soutiens par le marché signifie à terme la suppression d'une politique de soutien des prix, la protection de l'agriculture se faisant maintenant par un régime classique de droits de douane, identique à celui des autres secteurs : c'est la fin de « l'exception agricole ».

En complément de ces dispositions sur les aides à l'agriculture, un accord (SPS) définit les réglementations et le contrôle des normes sanitaires et phytosanitaires sur la nature des aliments, et vise à prémunir le développement de protections non tarifaires. La fixation de ces normes est laissée au *Codex alimentarius*, instance créée en 1962, en vue d'établir des directives sur la qualité sanitaire des produits agricoles et des aliments. L'accord impose aux pays qui prendraient des mesures au delà de celles préconisées par le *Codex alimentarius* de justifier ce choix sur une base scientifique. Il s'agit de s'opposer à ce que la protection tarifaire soit remplacée par d'autres formes de protection<sup>56</sup>.

---

56. Sur ces aspects, *cf.* Bureau et Doussin (1999).

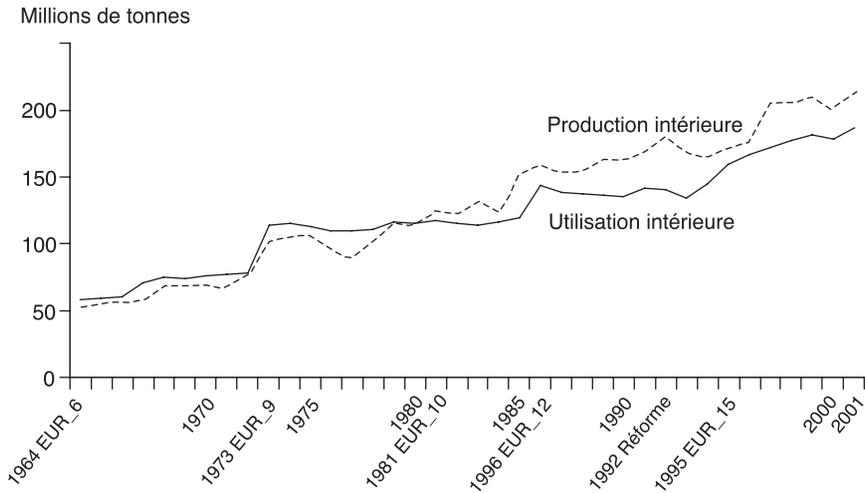
## Les effets de la réforme de 1992

Comme premier effet de la réforme de la PAC, il faut d'abord noter celui de l'instauration de la préretraite qui s'est traduit par une accélération de la disparition des exploitations. En France, par exemple, entre les deux recensements de 1988 et 2000, le nombre d'exploitations agricoles est passé d'un peu plus d'un million à 664 000, ce qui correspond à un taux annuel de disparition de 3,5 % alors que ce taux n'était que de 2,5 % dans les périodes antérieures. La productivité globale continue ainsi à croître à un rythme de 2 %, avec un infléchissement dans le mode de croissance, celui-ci devenant, compte tenu de la baisse des prix, moins intensif, ce qui se reflète macro-économiquement dans une amélioration de la productivité partielle du capital fixe et des consommations intermédiaires. On peut par exemple noter, qu'après une hausse continue depuis les années 50, le volume employé des engrais a chuté de 25 % entre 1990 et 2000, sans qu'il y ait véritablement un infléchissement sur l'augmentation des rendements.

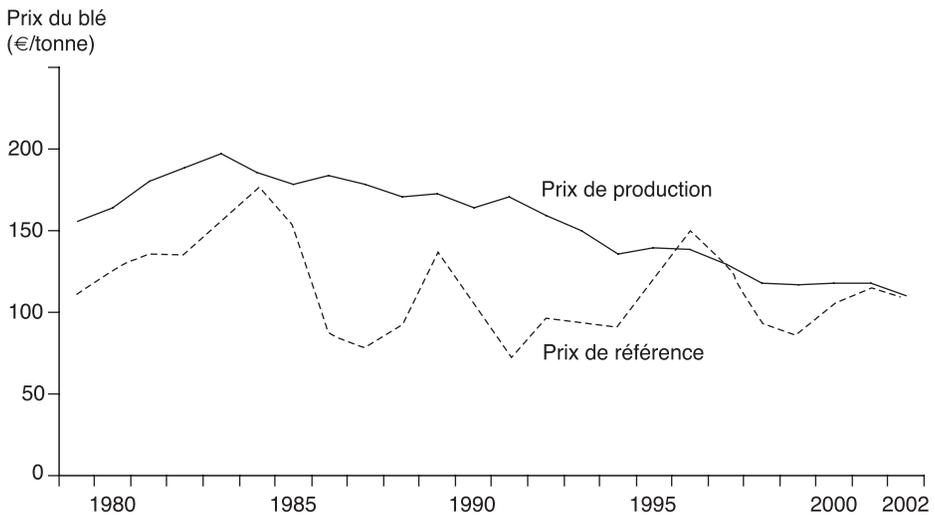
Sur les effets attendus, les objectifs ont été atteints sur le marché des céréales (*cf.* fig. 3.5). La réforme s'est effectivement traduite par une reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale. Le taux d'incorporation des céréales dans l'alimentation animale est ainsi repassé en 2000 à 53 % (contre 46 % en 92) et la quantité de céréales utilisée par cette industrie atteint 117 millions de tonnes en 2000 (contre 72 millions de tonnes en 1992, certes avec trois pays en plus). De plus, les prix européens se sont rapprochés des cours mondiaux, voire même ont été inférieurs à ceux-ci certaines années et une large part des exportations vers les pays tiers se sont faites sans restitutions (*cf.* fig. 3.6). Il est vrai que ceci s'est produit dans une conjoncture où les prix mondiaux ont atteint des niveaux élevés et où les exportations européennes ont été favorisées par une sous-évaluation de l'euro. Les équilibres de marché ont donc été maîtrisés, ce qui a permis aux stocks d'atteindre quelques millions de tonnes en 1999, contre près de 33 millions en 1992.

Les marchés de la viande bovine ont, quant à eux, été fortement perturbés par la déclaration de la maladie de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui a provoqué deux crises en 1996 et 2000 se marquant par une chute de la consommation, un repli des exportations et un effondrement des prix. Il est donc difficile d'apprécier les effets de la réforme dans ce contexte où l'abattage des troupeaux, notamment au Royaume-Uni, s'est opposé à une croissance considérable des stocks. Cette situation s'est par contre traduite par des dépenses importantes, bien sûr non prévues dans le cadre de la réforme. Elle a également induit la mise en place de processus de traçabilité permettant aux consommateurs de connaître l'origine des viandes.

L'évolution des revenus agricoles a été plutôt favorable, surtout les premières années d'application de la réforme de la PAC. En France, par exemple, le revenu par actif en termes réels a augmenté de près de 30 % entre 1992 et 2001, mais, comme on l'a vu, parallèlement à une très forte diminution des actifs agricoles. Il est par ailleurs difficile d'imputer cette situation à la seule réforme de la PAC et d'autres pays tels que le Royaume-Uni et les Pays-bas n'ont pas connu d'évolution aussi favorable. Même en France, les revenus ont évolué très différemment selon les orientations et, en grandes cultures, par exemple, l'évolution a été très favorable en



**Figure 3.5** – Évolution en millions de tonnes de la production et de l'utilisation intérieure pour les céréales dans l'Union européenne entre 1964 et 2001. (Source : Eurostat).



**Figure 3.6** – Évolution du prix européen à la production et du cours mondial du blé tendre entre 1979 et 2002. (Source : OCDE. Calcul INRA).

début de période puis les revenus ont stagné après 1996. De façon générale, on peut toutefois dire que le changement du mode de soutien induit par la réforme de la PAC a plutôt permis à l'agriculture de mieux « retenir » ses gains de productivité au profit d'une augmentation du revenu par travailleur. La réforme a par contre eu des effets redistributifs nuls, les inégalités de revenus agricoles n'ayant pas varié avant

et après la réforme alors que c'était l'un des objectifs initiaux du projet Mac Sharry. Il est vrai que, sous la pression de la profession agricole, les mesures allant dans ce sens (plafonnement des aides) n'ont pas été retenues dans la version finale de la réforme et que, selon un principe « libertarien », le niveau des subventions a été défini (*via*, par exemple, les rendements de référence) de telle sorte que les acquis historiques soient confortés, ce qui impliquait une neutralité de la réforme sur la distribution des revenus.

Sur le plan budgétaire, les évolutions seront analysées ultérieurement (*cf.* chap. 5) mais il peut être remarqué, dès à présent, que les dépenses budgétaires réelles du FEOGA se sont fixées en dessous de la ligne directrice prévue avec une forte augmentation des paiements directs et une diminution des dépenses liées au soutien des marchés (restitutions, notamment).

La réforme de la PAC de 1992 s'est plutôt faite dans le cadre d'une « extensification » de la production, compte tenu de la baisse des prix, mais sans rompre avec le modèle « productiviste » issu des années 50. Des critiques ont notamment été avancées sur l'aide au maïs fourrage, porteur de ce modèle intensif pour les productions animales alors que les mesures agri-environnementales ont connu un succès mitigé, du moins un impact budgétaire faible (*cf.* chap. 5).

## La réforme Agenda 2000 et l'élargissement à l'est de l'Union européenne

Malgré le relatif succès de la réforme de 1992, une nouvelle réforme de la PAC est adoptée en mars 1999 au sommet de Berlin. Il s'agit, pour une grande partie, d'un nouveau pas dans la direction suivie en 1992, comprenant des baisses substantielles de prix garantis et une compensation partielle des pertes de revenus par des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail. De nouveau, cette réforme résulte essentiellement de contraintes externes représentées par l'application de l'accord de Marrakech et la préparation du nouveau cycle de négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette réforme vise également à préparer le défi de l'élargissement de l'Union européenne à l'est, tout en limitant les fonds consacrés à l'agriculture. L'originalité de cette réforme par rapport à la précédente est d'introduire, à côté du soutien des marchés, des productions et des revenus agricoles (dit « premier pilier »), un « second pilier » de la PAC, destiné à mieux contribuer aux objectifs du développement rural.

### Les raisons d'une nouvelle réforme

Malgré l'assainissement obtenu dans le cadre de l'application de la réforme de 1992, il y a évidemment d'abord la situation des marchés, compte tenu des engagements pris à Marrakech. Les propositions de la commission, préparant l'accord de Berlin, se sont ainsi appuyées sur des bilans prévisionnels, établis à l'horizon de

2005, concluant sur une détérioration des équilibres, en cas de poursuite sans changement de la PAC. Selon ces bilans, pour le marché des céréales, même en fixant le taux de jachère à 17,5 %, la croissance de la production buterait sur les plafonds autorisés sur les exportations subventionnées, d'où la nécessité de stocker, les stocks de blé tendre atteignant, par exemple, 26 millions de tonnes en 2005. Compte tenu de l'écart important entre le prix intérieur et le cours mondial, et donc l'impossibilité d'exporter sans subventions pour la viande bovine, les stocks pour ce produit passeraient de 630 000 tonnes en 1998 à 1,5 millions de tonnes en 2005. Pour le lait, les contraintes apparaissent moins fortes, mais le surplus non exportable, sous forme de beurre et de poudre pourrait représenter 5 % de la production de lait de l'Union européenne (Desquilbet *et al.*, 1999).

Vient ensuite la nécessité de se préparer aux nouveaux cycles de négociations internationales qui s'ouvrent, avec notamment la perspective d'une remise en cause de la boîte bleue. Les Américains s'y étaient préparés en adoptant en 1996 un nouveau *farm bill* qui instituait un découplage, au sens de l'OMC, d'une grande partie des aides (*cf.* encadré).

### La politique agricole américaine – La loi de 1996

Dans une perspective de relancer les exportations agricoles américaines et pour préparer les futures négociations internationales, la loi agricole de 1996 va dans le sens d'une dérégulation, en accentuant entre autres le découplage des aides. Les principales dispositions de cette loi sont :

- l'abandon de la jachère annuelle comme condition d'obtention des aides directes et la suppression de l'aide au stockage à la ferme. Il y a donc renoncement au contrôle de l'offre ;
- la conversion des paiements antérieurs au titre des grandes cultures (céréales, riz, coton) en droits historiques de subvention. Le prix objectif (*target price*) est ainsi supprimé et les exploitations perçoivent les aides directes, dits paiements de contrats de flexibilité, en fonction de ce qu'ils touchaient en 1995, quelque soit leur assolement effectif et même sans obligation de produire. Pour ces aides, il y a donc un découplage complet ;
- la programmation d'une diminution des paiements de contrats de flexibilité de 30 % entre 1996 et 2002 ;
- le plafonnement des aides, un agriculteur pouvant toutefois percevoir 460 000 dollars.

On peut par contre noter que le système du *loan rate* est maintenu mais que les prix de soutien des grandes cultures ont été plafonnés à leur niveau de 1995. La loi prévoyait une suppression de l'intervention sur le lait et son remplacement par une aide au stockage privé mais le système de soutien a finalement été maintenu, ainsi que celui du sucre.

Dans les premières années d'application, le contexte a été favorable compte tenu du niveau élevé des cours mondiaux, notamment sur les céréales. À partir de 1998, suite à une baisse de ceux-ci, le Congrès a été amené à voter des crédits d'aide d'urgence dont les montants vont atteindre des niveaux très importants à partir de 1999 (*cf.* chap. 4). De ce point de vue, on peut considérer la loi de 1996 comme un échec, d'autant plus que l'agriculture américaine n'a pas reconquis des parts supplémentaires sur le marché mondial.

Il y a enfin les perspectives de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), à Malte et à Chypre qui soulèvent pour la PAC différents problèmes :

- l'extension de la PAC à ces pays dont les soutiens à l'agriculture étaient faibles avant leur adhésion (*cf.* chap. 4). Outre le coût budgétaire induit par cette extension, se pose la question de la légitimité des aides directes, censées compenser les baisses de prix garantis issues de la réforme de la PAC de 1992 et de l'Agenda 2000 alors que ces pays n'ont pas eu à faire face à ces baisses. L'extension de la PAC nécessite en outre la difficile fixation de références autant pour les quotas (lait) que pour les droits à subvention (grandes cultures, viande bovine) : après l'effondrement du bloc socialiste et la mise en place d'une économie de marché, la plupart de ces pays ont en effet enregistré un recul sensible de la production agricole, suivi d'une remontée ;

- cette extension n'est pas sans incidence sur le respect des engagements pris par l'Union européenne dans l'accord de Marrakech dans la mesure où, comme on l'a dit précédemment, les soutiens à l'agriculture étaient peu importants dans ces pays et donc, déclarés comme tels à l'OMC (Le Mouël, 1999) ;

- les agricultures de ces pays sont plutôt en « retard » par rapport à l'Union européenne, notamment au niveau des rendements (la transition à l'économie de marché ayant été un facteur de déstabilisation) dans le cadre en outre de structures agricoles très diverses allant d'une agriculture familiale nombreuse (Pologne) à l'existence de grandes sociétés issues des entreprises d'État ou des coopératives socialistes (Hongrie). Outre la nécessité d'aides structurelles, cette situation pose également la question de l'adoption, par ces pays, des normes sur la qualité et la sécurité sanitaire des aliments.

Cet élargissement remet par ailleurs au premier plan les problèmes du financement de la PAC. Les premières critiques viennent toujours du Royaume-Uni qui voit là une occasion de remise en cause de la PAC. L'Allemagne, dont l'économie est moins brillante qu'avant la réunification et qui demeure un contributeur net de la PAC, souhaite une réduction des dépenses agricoles, voire une renationalisation de la PAC, solution évidemment rejetée par la France qui reste un bénéficiaire de la PAC (*cf.* chap. 5).

Les attentes de la société sur les fonctions non marchandes de l'agriculture deviennent en outre plus pressantes. Au delà des questions environnementales qui restent toujours présentes, la crise de la « vache folle » et le débat autour de l'introduction des OGM posent de nouveaux problèmes sur la sécurité alimentaire et confortent les positions de ceux qui souhaitent une remise en cause du modèle « productiviste ». Ces positions dépassent la sphère du milieu écologiste et sont de plus en plus défendues par les économistes « orthodoxes » au nom de la théorie du bien-être.

## Le contenu de la réforme Agenda 2000

Dans le contexte que l'on vient de décrire, les objectifs de l'Agenda 2000, adopté au conseil de Berlin, sont donc de conforter la compétitivité de l'agriculture tout en encourageant des pratiques culturelles plus soucieuses de l'environnement et en

insérant mieux la PAC dans la politique de développement régional. Les mesures prises sont de trois ordres : la fixation d'un nouveau cadre budgétaire, la réforme des OCM et la création d'un « second pilier » de la PAC.

### **Aspects budgétaires**

Sur le plan financier, la ligne directrice est maintenue à 1,27 % du PNB communautaire et entre 2000 et 2006, les dépenses du FEOGA-Garantie sont fixées à 40,5 milliards d'euros par an dont 4,3 sont affectés au développement rural.

Ce niveau de dépenses se traduit par une réduction par rapport au cadre d'avant Berlin et représente un compromis entre la France et l'Allemagne, cette dernière souhaitant une diminution plus forte et une « renationalisation » de la PAC. Certes, la France a réussi à maintenir le principe fondateur de la solidarité financière. Une plus grande latitude est toutefois laissée aux États-membres dans l'utilisation de certains fonds communautaires pour certaines OCM et pour le second pilier.

### **Réformes des OCM**

La réforme des OCM s'inscrit dans le prolongement des mesures de 1992 et comprend des baisses des prix garantis compensées partiellement par une augmentation des aides directes par hectare ou par tête d'animal, toujours dans l'objectif d'accroître la compétitivité interne et externe de l'agriculture européenne et de se préparer tant aux prochaines négociations internationales qu'à l'élargissement.

Dans les grandes cultures, le prix d'intervention des céréales est abaissé de 15 % sur deux ans à partir de 2000. L'aide à l'hectare de céréales (y compris le maïs) est augmentée afin de compenser pour 50 % cette baisse de prix. Le montant de cette aide est étendue aux oléagineux (des aides spécifiques restant pour le blé dur et les protéagineux) et à la jachère dont le taux obligatoire, susceptible de révision, est porté à 10 %.

Dans la viande bovine, les prix de soutien sont abaissés de 20 % sur trois ans. L'intervention directe ne peut plus se faire que dans des conditions exceptionnelles et le soutien s'effectue essentiellement par des aides au stockage privé. Pour compenser les baisses de prix à environ 80 %, le niveau des primes existantes (PMTVA, PSBM) est relevé et sont instituées des primes à l'abattage pour presque toutes les catégories de bovins (dont les vaches laitières) pour ne pas pénaliser les élevages laitiers. Les compléments aux élevages extensifs sont maintenus mais versés dans des conditions de chargement plus basses. Une part de l'enveloppe de soutien (relativement minime) est accordée à chaque État membre qui peut choisir les formes de son utilisation compte tenu de ses objectifs propres.

Pour le lait, les quotas sont maintenus et augmentés légèrement, dans des proportions plus fortes pour les pays du sud et l'Irlande. Une baisse de 15 % des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, étalée sur trois ans, est programmée à partir de 2005, compensée à 65 % par une aide par litre de quota.

Outre ces refontes des OCM, une nouveauté de l'Agenda 2000 est de donner la possibilité aux États membres d'une modulation des aides, dans la limite, pour chaque agriculteur, de 20 % des montants octroyés. Cette modulation doit prendre en compte le niveau de main-d'œuvre employé sur les exploitations, leur prospérité

économique globale et le montant total des paiements accordés mais les modalités concrètes d'application sont laissées à l'appréciation des États membres. Alors que la réduction de l'inégalité des soutiens à l'agriculture était annoncée comme un objectif de politique dès le projet Mac Sharry, aucune mesure concrète n'avait été prise dans ce sens (en dehors de l'exemption du gel obligatoire pour les petits producteurs) et l'ouverture de cette possibilité est un premier pas vers une redistribution des soutiens. Seule la France et le Royaume-Uni ont réellement utilisé cette possibilité.

La réforme Agenda 2000 pose également le principe de l'éco-conditionnalité des aides, c'est-à-dire le fait de subordonner leur versement au respect de pratiques soucieuses de l'environnement. Dans ce domaine également, une latitude est laissée aux États membres pour fixer leurs propres objectifs et mesures.

### **Le second pilier**

La création du second pilier de la PAC se fait dans le cadre d'une refonte complète de la politique structurelle régionale qui constitue le second volet de l'Agenda 2000 (Berriet-Sollic et Daucé, *op. cit.*). Cette refonte rassemble les anciens objectifs en trois : 1) le développement des régions en retard, 2) la reconversion des zones en difficulté et 3) le développement des ressources humaines (lutte contre le chômage...). En reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture (*cf.* chap. 2), la PAC doit contribuer à la réalisation de ces trois objectifs et donc au développement rural. Celui-ci fait l'objet d'un règlement unique et s'appuie sur vingt-deux mesures, les quatre mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 (préretraite, mesures agro-environnementales, boisement des terres et aides aux zones défavorisées) et dix-huit mesures favorisant la modernisation et la diversification des exploitations. Ce dispositif fait l'objet de critiques dans la mesure où il repose essentiellement sur une conception agricole du développement rural. Celui-ci est en quelque sorte assimilé à la multifonctionnalité de l'agriculture alors qu'il pourrait concerner un cadre d'activités plus large.

Les États membres ont la liberté d'établir leur propre « plan de développement rural » en combinant comme ils le souhaitent ces vingt-deux mesures (seules les mesures agro-environnementales étant obligatoires) au niveau géographique qu'ils jugent le plus approprié et ces actions donnent lieu à des cofinancements entre les budgets nationaux et communautaires. Le FEOGA Garantie prend en charge, dans le cadre budgétaire qui lui a été fixé le financement des mesures d'accompagnement et une part des autres actions. Le FEOGA Orientation intervient seul dans les zones relevant de l'objectif 1. Les États membres qui choisissent d'appliquer la modulation conservent le montant des aides prélevées pour les affecter à des actions de développement régional qui reçoivent, en outre, un cofinancement du FEOGA. Soulignons ici que la France a utilisé cette option pour financer les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), pierre angulaire de la loi d'orientation agricole de 1999<sup>57</sup>.

---

57. Pour plus de détails, voir Dupraz *et al.*, 2001.

## Le volet agricole de l'élargissement à l'est de l'Union européenne

La préparation de l'élargissement à l'est de l'Union européenne a clairement influencé les décisions prises dans la réforme Agenda 2000 de la PAC. Les premières discussions sur cet élargissement ont en effet débuté en 1993 lors du conseil européen de Copenhague et sont entrées dans une phase très active à partir de 1997, suite au conseil européen de Luxembourg ouvrant officiellement les négociations d'adhésion avec six pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie). Les négociations avec six autres pays (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovaquie) ont officiellement démarré en 1999, suite au conseil européen d'Helsinki. Pour tous ces pays, exceptées la Bulgarie et la Roumanie, ces négociations se sont achevées lors du conseil européen de Copenhague en décembre 2002. Le traité d'adhésion, fixant officiellement l'entrée de ces dix pays dans l'Union européenne, a été signé le 16 avril 2003 avec pour date d'entrée effective des pays candidats en mai 2004. L'état d'avancement des réformes internes n'a pas permis d'intégrer la Bulgarie et la Roumanie dans cette vague d'élargissement. L'adhésion à l'Union européenne de ces deux pays est à ce jour repoussée à 2007. Enfin, les négociations d'adhésion avec la Turquie ne débiteront que lorsque les critères politiques préalables seront respectés.

Même si l'Union européenne a déjà connu plusieurs élargissements, celui-ci constitue le plus ambitieux, tant par son ampleur que par les difficultés qu'il suscite. En effet, les futurs États membres (les dix pays de la vague 2004 plus la Bulgarie et la Roumanie) totalisent en 2002 près de 105 millions d'habitants, ce qui porte la population totale de l'Europe élargie à près de 480 millions d'habitants, soit encore une augmentation proche de 30 %. Mais le PIB de ces douze pays ne représente que 5 % du PIB de l'actuelle Union européenne, même si ces pays ont connu récemment des taux de croissance relativement élevés. Par conséquent, la richesse par habitant varie du simple au double entre ces pays candidats et les actuels pays membres. La forte part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales observées dans les pays candidats (variant entre 20 % et 60 % contre à peine 20 % dans l'Union européenne à quinze) est une autre illustration de leur relative pauvreté. Naturellement, ces fortes différences ne facilitent pas la construction européenne.

Dans les négociations d'adhésion de ces pays candidats, le volet agricole a été sans nul doute un des dossiers les plus épineux.<sup>58</sup> L'agriculture représente en effet un poids considérable dans ces économies : environ 7 % du PIB (contre à peine 2 % dans l'Union européenne à quinze) et 20 % de l'emploi (contre moins de 4 % dans l'Union européenne à quinze). La productivité du travail agricole est faible dans ces pays et l'élargissement porte la menace d'une forte restructuration du secteur agricole. Afin d'accompagner et encourager cette restructuration, l'Union européenne a dégagé pour la première fois dans le cadre de l'Agenda 2000 des crédits de développement rural pour le financement de cet élargissement pour la période 2000-2006. Par ailleurs, les baisses des prix garantis des produits agricoles décidées dans la réforme Agenda 2000 de la PAC ont, entre autres, pour objet de favoriser la conver-

58. Pour plus de détails, voir Blogowski, 2003.

gence des prix entre les pays candidats et l'Union européenne, et par là même de faciliter l'introduction de la PAC dans les nouveaux États membres.

Toutefois, la réforme Agenda 2000 de la PAC ne contient aucune décision explicite sur la question de l'introduction de paiements directs dans ces pays. Cette question est longtemps restée un des sujets les plus délicats. D'un côté, ces paiements directs ont été instaurés pour compenser des baisses de prix dans l'Union européenne à quinze, qui n'ont pas eu lieu dans les pays candidats. De l'autre côté, l'exclusion permanente des nouveaux États membres de ces paiements directs n'est pas conforme au principe communautaire de marché unique pour les produits agricoles et à l'existence d'une politique agricole commune. L'issue trouvée à ce dilemme, adoptée lors du sommet de Bruxelles d'octobre 2002, consiste à introduire progressivement ces paiements directs aux agriculteurs de l'est, à hauteur de 25 % du niveau de l'Union européenne des 15 en 2004, ce taux étant ensuite augmenté à 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007 puis augmenté de 10 % par an pour atteindre 100 % en 2013. Devant les protestations des pays candidats, jugeant ces niveaux trop faibles, l'Union européenne a accepté l'idée de permettre un complément de ces aides directes à hauteur de 30 % au maximum en s'appuyant soit sur des crédits de développement rural accordés lors de la réforme Agenda 2000, soit sur des ressources nationales. À partir de 2007, cette possibilité ne pourra se faire que sur les ressources nationales. Lors du conseil européen de Copenhague de décembre 2002, il a été également décidé d'étendre les mesures de marché prévues par la PAC (prix d'intervention notamment) aux nouveaux entrants et d'attribuer une enveloppe de 5,1 milliards d'euros, sur la période 2004/2006, pour renforcer les mesures de développement rural. Enfin, les niveaux des quotas de production et des références pour les aides directes (surfaces et nombre d'animaux éligibles) ont été également fixés lors de ce conseil européen. Les discussions sur ces niveaux ont été particulièrement difficiles, les productions agricoles dans les pays candidats ayant chuté juste après l'effondrement des régimes communistes. Les niveaux finalement retenus sont basés sur les périodes de référence historiques les plus récentes, *i.e.* pour lesquelles les données sont disponibles.

## Une nouvelle réforme de la PAC en juin 2003

Dans le cadre de l'application de l'Agenda 2000, il était prévu que la Commission effectue une révision à mi-parcours (*i.e.* en 2002/03), au regard essentiellement de l'évolution des marchés. Ces propositions ont effectivement été formulées, en juillet 2002, dans un projet de nouvelle réforme, dite Fischler, du nom du commissaire européen à l'Agriculture. Elles ont été amendées en janvier 2003 pour aboutir finalement à un compromis entre les ministres de l'agriculture en juin 2003 (compromis dit de Luxembourg).

Bien qu'effectuée dans le cadre d'une révision, il s'agit bien d'une réforme de la PAC qui a été adoptée dans ce compromis. Certes, la philosophie est toujours celle qui a prévalu depuis 1992, avec de nouvelles baisses des prix garantis et la compensation par de nouvelles aides directes. Toutefois, elle va plus loin que les précé-

dentes dans le sens où elle marque un net infléchissement, voire une rupture, en proposant un découplage partiel ou complet (selon le choix des États) de la plupart des aides, leur modulation dans le temps, le renforcement du second pilier et plus généralement une meilleure prise en compte des effets environnementaux pour promouvoir une « agriculture durable ».

## Les raisons invoquées pour une nouvelle réforme

Une fois n'est pas coutume, les raisons invoquées dans la nouvelle réforme de la PAC ne relèvent pas essentiellement de préoccupations sur la situation des marchés, alors que c'est justement cette situation de marchés qui devait initialement motiver une révision. En dehors de certains produits (seigle, par exemple), cette situation apparaît à la Communauté européenne comme saine et peu de mesures portent d'ailleurs sur les instruments de marché (du moins par rapport aux réformes de 1992 et 1999).

Si, du point de vue de la situation des marchés, la compétitivité de l'agriculture européenne est à moyen terme assurée, il s'agit de mieux adapter la production en fonction des besoins du marché. Il s'agit de permettre à l'agriculture de mieux répondre aux attentes du consommateur et du citoyen en matière de respect de l'environnement, de production d'aménités, de qualité et de sécurité des aliments, de bien-être animal et de développement équilibré des zones rurales. Le projet reconnaît la nécessité des aides directes à l'agriculture mais plaide en faveur de leur réorientation pour mieux les légitimer et promouvoir une « agriculture durable », répondant aux grands défis de la société.

Ces objectifs sont louables et acceptés par tous. Le fait nouveau dans cette réforme est qu'elle ne répond pas à la dictature de l'urgence ou pour faire face à une nouvelle contrainte. Mais à la question de l'opportunité à cette date de la réforme, force est de reconnaître que les négociations commerciales multilatérales menées dans le cycle de Doha ont un rôle déterminant. D'ailleurs, la Communauté européenne reconnaît explicitement que cette réforme contribuera à renforcer la position de négociation de l'Union européenne à l'OMC.

## Le contenu de la réforme de 2003

Cette réforme prévoit de nouveau des mesures sur les marchés, les plus notables étant a) une nouvelle baisse du prix d'intervention du beurre de 10 %, b) la suppression du régime de l'intervention pour le seigle, c) la suppression des aides à la production de blé dur dans les régions non traditionnelles et d) une réduction de 50 % du prix d'intervention du riz. Mais les mesures fortes et nouvelles adoptées dans cette réforme concernent le mode d'allocation des paiements directs.

En effet, cette réforme introduit un paiement unique par exploitation, indépendant de la production agricole exercée par celle-ci. Ce nouveau paiement unique vient remplacer les nombreux paiements directs existants dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine, de la viande ovine et du lait. Pour éviter une déprise dans certaines zones de production, une certaine latitude est laissée à chaque État membre dans la mise en œuvre de ce nouveau paiement. Ainsi, les États membres peuvent

maintenir un certain couplage des aides. Par exemple, dans le secteur des cultures arables, les États membres pourront maintenir le lien avec la production des paiements actuels à l'hectare jusqu'à hauteur de 25 %. Dans le secteur de la viande bovine, plusieurs formules de découplage partiel sont offertes aux États membres, le couplage pouvant rester à 100 % pour la PMTVA ou à 75 % pour la PSBM. Le compromis relie le transfert de ces « droits à paiements » à la surface des exploitations tout en laissant à chaque État membre le soin d'en fixer les modalités concrètes.

En contrepartie de cette nouvelle flexibilité des agriculteurs dans leur choix de production, le paiement unique à l'exploitation sera subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien être des animaux, ainsi qu'à l'exigence du maintien de toutes les terres agricoles dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes. Le principe d'éco-conditionnalité du soutien est donc affirmé avec plus de force et les agriculteurs sont encouragés à adhérer à des « systèmes de conseil agricole » pour guider leurs pratiques, systèmes qui pourraient être rendus obligatoires en 2010.

Le compromis prévoit aussi un renforcement du second pilier, c'est-à-dire de la politique de développement rural, dotée de moyens financiers accrus et caractérisée par de nouvelles mesures, notamment sur la certification des produits, la mise aux normes des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs. Le financement de ces budgets supplémentaires sera en partie assuré par réduction des paiements directs aux grandes exploitations. Plus précisément, le compromis prévoit une réduction de 5 % des paiements directs à l'horizon de 2007, au-delà d'une franchise de 5000 euros.

Enfin, le compromis inclut un mécanisme de discipline financière visant à garantir le respect du budget agricole, fixé jusqu'en 2013, lors du sommet de Bruxelles d'octobre 2002. Concrètement, les niveaux des paiements directs seront les variables d'ajustement pour assurer le respect de ce budget.

## Conclusion

La réforme de la PAC de juin 2003 intervient alors que certaines mesures décidées en 1999 à l'occasion de la réforme Agenda 2000 ne sont pas encore appliquées. Il est difficile de prédire ce que seront les effets du compromis de Luxembourg de juin 2003 tant que les modalités concrètes d'application ne sont pas connues<sup>59</sup>. Ceci est

---

59. La Commission européenne avait commandé cinq études d'impact du projet de réforme de janvier 2003 (études publiées en mars 2003, *Reform of the Common agricultural policy. A long term perspective for a sustainable agriculture impact analysis* : [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/rep\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/rep_en.pdf)). Le compromis finalement adopté en juin 2003 diffère sur plusieurs points du projet de janvier 2003 et il serait donc dangereux d'extrapoler sans précaution les résultats des études du projet de janvier 2003. Le département d'Économie et de Sociologie Rurales de l'INRA a par ailleurs organisé une journée de présentation des premières analyses d'impact du compromis de juin 2003 (dossier disponible à l'adresse suivante : <http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/index.php>).

le cas notamment parce que le compromis laisse une marge de manœuvre très importante à chaque État membre, en particulier au niveau du choix du degré de découplage des aides, de l'affectation des 10 % d'aides directes, laissés à la discrétion de l'État membre ou même de la date d'application du régime du paiement unique (2005, 2006 ou 2007). Les modalités de transfert des droits à paiement ne sont pas encore très claires et selon les choix qui seront faits par les États membres, les répercussions sur le prix du foncier et par la suite, sur le revenu du travail agricole au sens strict seront différentes. Nous reviendrons sur ces éléments en conclusion de l'ouvrage et à ce stade, nous nous contenterons de souligner les points suivants.

Dans une large mesure, les réformes Agenda 2000 de 1999 et Révision à mi-parcours de 2003 ont été adoptées pour préparer le nouveau cycle de négociations agricoles multilatérales à l'OMC. En quelques mots, il s'agissait de rendre la PAC plus acceptable sur la scène internationale et de faire en sorte qu'un nouvel accord à l'OMC similaire, en termes de modalités et en termes d'engagements sur les trois chapitres du soutien interne, de l'accès au marché et des subventions aux exportations, à celui de l'Uruguay round ne nécessite pas de réformer la PAC sous la pression extérieure. De ce point de vue, on peut dire que l'Union européenne est même allée plus loin que le minimum nécessaire, notamment via l'instauration du régime du paiement unique. L'Union européenne peut d'autant plus se prévaloir de son statut de bon élève que les États-Unis ont, à l'occasion de la loi agricole de 2002, emprunté le chemin inverse en recouplant une large part de leur soutien interne (*cf.* encadré). Il reste que la compatibilité de la PAC issue de l'accord de juin 2003 n'est assurée que sous l'hypothèse de non remise en cause de la boîte verte. Les derniers épisodes, notamment la réunion de Cancun de septembre 2003 (*cf.* chap. 4), montrent que certains pays, notamment les PVD contestent tout autant les modalités d'octroi des aides directes que leurs niveaux et ceci au motif que les PVD ne disposent pas des ressources nécessaires pour soutenir leurs agriculteurs comme le font nombre de pays développés. En d'autres termes, la négociation se déplace progressivement de la question du classement des aides en fonction de leur impact sur les échanges, celles qui n'ont pas d'effets de distorsion sur les échanges ou des effets seulement minimes étant autorisées (aides de la boîte verte), vers une remise en cause des soutiens directs des revenus quelles que soient les modalités d'octroi de ces soutiens. En dépit de ces incertitudes, il importe de réaffirmer que la nouvelle PAC issue de l'accord de juin 2003 est plus découplée que ne l'a jamais été aucune PAC avant cette date. En d'autres termes, les effets de distorsion sur les échanges de la PAC issue du compromis de Luxembourg sont plus faibles que ceux de la PAC de l'Agenda 2000 ou de 1992. Naturellement, ceci ne signifie pas que les effets de distorsion sont nuls, notamment parce que les soutiens par les prix sont encore forts dans de nombreux secteurs, mais que les réformes successives vont dans le sens d'une réduction des effets de distorsion sur les échanges.

Par ailleurs, le compromis de juin 2003 accroît la crédibilité de l'Union européenne en matière de défense d'un modèle agricole multifonctionnel, même si certains jugent que les mesures de développement rural, dites du deuxième pilier, sont encore insuffisamment développées, notamment sur le plan des ressources budgétaires qui leur sont allouées. Depuis plus de deux décennies maintenant, la nécessité d'une meilleure prise en compte des considérations liées à l'environnement et aux

### La politique agricole américaine – La loi de 2002\*

Une nouvelle loi agricole est votée en avril 2002 pour la période 2002-2007. Revenant sur la législation antérieure, elle institue, pour les grandes cultures, des « paiements contracycliques » versés selon le niveau des prix, destinés à remplacer les aides d'urgence votées annuellement depuis 1998. Le soutien des grandes cultures s'effectue maintenant en trois étapes :

- le système du *marketing loan* est maintenu et même étendu à d'autres produits (pois...) que les céréales et les oléagineux. Les prix garantis sont légèrement augmentés pour les céréales ;
- les paiements directs, issus des « paiements de contrats de flexibilité » de la loi de 1996 qui touchaient les céréales et le coton, sont étendus aux oléagineux. Ils dépendent toujours, pour chaque agriculteur, d'une surface historique mais qui peut être révisée pour tenir compte de l'extension aux oléagineux et d'un rendement historique régional (établi, à l'occasion de la loi, pour les oléagineux) ;
- des paiements contracycliques sont donc installés. Pour ce faire, des prix objectifs (*target price*) sont réintroduits et les versements interviennent si « le prix effectif » est inférieur au « prix objectif ». « Le prix effectif » est calculé en prenant en compte les prix de marché et les paiements directs. Ces paiements contracycliques ne dépendent pas de l'assolement de l'année considérée (avec la possibilité de jachère) mais sont également versés en fonction des surfaces et des rendements historiques. Ceux-ci peuvent faire l'objet de révisions.

Le plafonnement est renforcé, un agriculteur pouvant toutefois toucher jusqu'à 360 000 dollars.

Les autres dispositions de la loi de 2002 sont :

- la mise en place pour les arachides d'un système équivalent à celui des céréales et des oléagineux ;
- l'instauration de paiements contracycliques pour le lait ;
- l'augmentation considérable des dépenses affectées aux mesures agro-environnementales, destinées notamment à conserver les ressources naturelles.

Par rapport aux dépenses réelles de la période 1996-2001, le surcoût de la nouvelle loi qui dépend toutefois du niveau des cours mondiaux, eux même tirés à la baisse par les effets de cette nouvelle loi, pourrait atteindre 23 %, pour la période 2002-2007. Sur le plan de l'OMC, un débat va sans doute s'ouvrir sur la classification de ces aides. Compte tenu de leur découplage, les « paiements de contrats de flexibilité » étaient mis en boîte verte. Les Américains vont arguer que c'est toujours le cas (sauf pour le lait où ils ne le peuvent pas) dans la mesure où les aides ne dépendent pas de l'assolement effectif et sont versées sans obligation de produire. Ils ne peuvent toutefois pas nier que l'ensemble du dispositif s'appuie sur la définition de « prix objectifs » et que la possibilité, pour les exploitants, de réviser les surfaces et rendements de référence dans le calcul des subventions réduit leur caractère de « droits historiques découplés ». Pour ces raisons, le soutien du coton est à l'heure actuelle attaqué à l'OMC par le Brésil (*cf.* chap. 4).

\* Cet encadré s'est essentiellement appuyé sur Debar (2002).

ressources naturelles, à l'espace et au territoire, à la qualité et à la sécurité des produits, etc. a maintes fois été proclamée mais, jusqu'à ce jour, avec très peu de conséquences concrètes. La réforme Agenda 2000 et le compromis de juin 2003 comportent différentes dispositions qui permettent de traduire dans les faits les intentions affichées en matière de protection de l'environnement, de promotion de

la qualité, de bien-être animal, *etc.* : conditionnalité des aides directes, audit des exploitations, transfert de ressources du premier vers le deuxième pilier, élargissement des mesures offertes dans le cadre du deuxième pilier, *etc.*

Le compromis de Luxembourg soulève plusieurs interrogations. Une première est celle de l'instabilité des marchés qui pourrait résulter de l'application de l'accord ou, en d'autres termes, de la capacité du mécanisme de l'intervention uniquement considéré comme un filet de sécurité à lutter efficacement contre les fluctuations des cours, des productions, des revenus. Il est permis d'en douter si on se réfère à l'exemple du porc depuis trente ans. C'est d'ailleurs ce que pensent la Commission et les chefs d'État et de gouvernement puisque le compromis prévoit explicitement la mise en place d'un dispositif de gestion des crises. Toutefois, le texte est silencieux sur les instruments de ce dispositif et sur son financement. Une deuxième interrogation est relative au risque de déprise agricole dans certaines zones marginales, voire intermédiaires, dans la mesure où il n'y aura pas obligation de produire pour bénéficier du paiement unique. Le choix d'un découplage partiel peut réduire ce risque, mais cela reste à vérifier sur la base d'études d'impact. En outre, il convient de se demander si des mesures du second pilier relevant d'objectifs d'occupation du territoire ne seraient pas plus appropriées.

D'autres interrogations portent sur les conséquences de la réforme sur le prix des terres, sur le maintien de la distribution actuelle et donc de son caractère inégalitaire, sur les impacts en termes d'agrandissement des exploitations et/ou d'évolution du nombre d'agriculteurs. En d'autres termes, sur les effets de structure du compromis qui n'ont pas suffisamment été considérés jusqu'à ce jour.

Terminons ce chapitre par une perspective de plus long terme en soulignant la continuité du processus de réforme de la PAC entamé en 1992, poursuivi en 1999, puis en 2003. Cette dernière date ne doit pas être considérée comme l'étape terminale. En pratique, les réformes successives de la PAC correspondent à un processus de diminution progressive des soutiens par les prix et d'augmentation parallèle des aides directes de plus en plus déconnectées des productions. Ces aides avaient un statut clair en 1992, elles compensaient les baisses de prix ; c'est de moins en moins le cas aujourd'hui, notamment dans les secteurs qui ont été réformés dès 1992 (grandes cultures céréales et oléagineux, viande bovine), d'où la question de leur pérennisation sur le long terme qui passe très vraisemblablement par leur assise sur les services publics assurés par les agriculteurs en matière de protection de l'environnement, de maintien de la biodiversité, de fourniture de paysages ouverts, d'occupation du territoire. En d'autre termes, par leur justification au titre du deuxième pilier.

## Références bibliographiques

- BARKAOUI A., BUREAU J.-C., BUTAULT J.-P. et ROUSSELLE J.-M., 1992 – L'agriculture américaine est-elle plus productive que celle de l'Europe ? Une comparaison des productivités et des prix relatifs. *Économie et Statistique*, 254-255, 29-40.

- BLANCHET J., CHÉREAU C., DEBAR J.-C. et REVEL A., 1996 – *La révolution agricole américaine*. Economica, Paris, 111 p.
- BAUDIN P., 1993 – *L'Europe face à ses marchés agricoles*. Economica, Paris, 270 p.
- BERRIER-SOLLIEC M. et DAUCÉ P., 2002 – Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? *Démeter* 2002, 125-193.
- BLOGOWSKI A., 2003 – L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. *Économie Rurale*, 276, 53-68.
- BUREAU J.-C. et DOUSSIN J.-P., 1999 – Sanitary and technical regulations : issues for trade liberalization in the dairy sector. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 47 (5), 149-157.
- BUTAULT J.-P., DELAME N. et ROUSSELLE J.-M., 1994 – Formation et répartition des gains de productivité dans l'agriculture française : analyse par produit. *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, 33, 55-72.
- CYNCYNATUS M. et FLOCH J.-M., 1992 – La Communauté européenne est devenue une grande puissance exportatrice de produits agro-alimentaires. *Économie et Statistique*, 254-255, 7-18.
- DANIEL K., 2001 – Localisation des productions agricoles et concentration géographique de la demande. *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, 58-59, 132-167
- DUPRAZ P., LÉON Y. et PECH M., 2001 – Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ? *Économie Rurale*, 262, 109-116.
- DEBAR J.-C., 2002 – *Agri US Analyse*. Différents numéros.
- DESQUILBET M., GOHIN A. et GUYOMARD H., 1999 – La nouvelle réforme de la politique agricole commune : une perspective internationale. *Économie et Statistique*, 329-330, 13-34.
- GUYOMARD H., LÉON Y. et MAHÉ L.-P., 1992 – La réforme de la PAC et les négociations du GATT : un pas nécessaire pour un compromis minimal ? *Économie et Statistique*, 254-255, 41-62.
- JOSLING T.-E., 1981 – Domestic Agricultural price policies and their interaction through trade. In T.-E. Josling. *Imperfect markets in agricultural trade*, New Jersey, 49-68.
- LEDANT A. et BURNY PH., 2002 – *La politique agricole commune : des origines au 3<sup>e</sup> millénaire*. Les presses agronomiques de Gembloux, 600 p.
- LE MOUËL C., 1999 – Élargissement à l'Est et négociations commerciales internationales : quelle marge de manœuvre pour la PAC ? *Économie et Statistique*, 329-333, 35-54.
- LEROY P., 1994 – *La politique agricole commune*. Economica, Paris, 109 p.
- PHILIPPE B., 1986 – *Politique agricole européenne et marchés mondiaux*. Economica, Paris, 265 p.
- RITSON C. et HARVEY D.R., 1997 – *The common agricultural policy*. CAB international, New York, 444 p.
- SERVOLIN C., 1989 – *L'agriculture moderne*. Seuil, Point, 314 p.
- TRACY M., 1986 – *L'État et l'agriculture en Europe occidentale*. Economica, Paris, 464 p.

## PARTIE II

# Mesure et faits

Cette seconde partie mobilise les données les plus récentes sur les soutiens à l'agriculture, tout en les situant dans une perspective historique.

Le chapitre quatre rassemble les éléments sur ces soutiens dans le monde. Il s'appuie sur les notifications des États à l'organisation mondiale du commerce (OMC) et les estimations de l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) sur ses pays membres et certains pays en transition. Le chapitre cinq s'intéresse aux concours publics en faveur des agricultures européenne et française à partir des données budgétaires existantes. Le chapitre six se place du point de vue de la branche agricole et des exploitations pour étudier la répartition des aides directes dans les agricultures européenne et française. Les points d'appui de cette présentation sont les comptes macro-économiques d'une part, et les résultats du réseau d'information comptable agricole (RICA), d'autre part.

À travers ces chapitres, les soutiens à l'agriculture sont successivement étudiés à trois niveaux, le soutien total y compris la contribution des consommateurs qui transite par les prix, les dépenses budgétaires et les aides directes aux exploitations.

# Les soutiens à l'agriculture : une mise en perspective internationale

J.-P. Butault, S. Drogué, C. Le Mouël

L'évolution des politiques agricoles et donc des soutiens à l'agriculture a été marquée, dans la dernière décennie, par l'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay (AACU) signé en 1994 dans le cadre de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Alors que dans les précédents accords du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), l'agriculture était largement exclue au nom d'une « exception agricole », l'AACU constitue un engagement des États membres de l'OMC à ouvrir l'accès de leur marché de produits agricoles et alimentaires, à réduire leur soutien interne à l'agriculture et à limiter leurs exportations subventionnées. Les États admettent ainsi que leur politique agricole ne dépend pas seulement de leur propre ressort mais, qu'elle doit être soumise à une certaine discipline selon des règles définies au niveau international.

Même si les progrès dans la libéralisation des échanges peuvent sembler mitigés, cet accord introduit une plus grande transparence dans les mesures de soutien à l'agriculture puisque les États ont obligation de les « déclarer » dans des notifications envoyées à l'OMC. C'est sur un dépouillement de ces notifications à l'OMC que l'on s'appuie dans la première section de ce chapitre.

Le soutien tel qu'il est déclaré dans ces notifications dépend évidemment des règles qui ont été retenues à l'OMC et qui sont donc sujettes à discussion sur le plan économique. Ces notifications constituent néanmoins un matériel inédit sur les soutiens à l'agriculture, les sources étant quasi inexistantes auparavant, notamment pour les pays en développement. On y apprend que les soutiens à l'agriculture sont concentrés dans quelques pays développés, membres de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique) ; l'Union européenne, les États-Unis et le Japon en représentent ainsi les trois quarts.

La deuxième section sera consacrée à l'examen de l'évolution des soutiens à l'agriculture entre 1986 et 2002 dans les pays de l'OCDE, en exploitant les données de cet organisme. Deux traits saillants sortent de cet examen. Les soutiens à l'agriculture

diminuent en termes réels dans la zone OCDE compte tenu de gains de productivité importants réalisés dans l'agriculture d'une part et compte tenu de l'application de l'AACU d'autre part. Les engagements à l'OMC se sont traduits par une recomposition des soutiens accordés à l'agriculture, les pays développés ayant été amenés à changer leur politique agricole (*cf.* chap. 3 pour l'Union européenne et les États-Unis) en réduisant les soutiens par le marché et en développant des systèmes d'aides directes censés avoir moins d'effets de distorsion sur les marchés internationaux.

La troisième section donne un éclairage sur les soutiens à l'agriculture dans sept pays en transition de l'Europe de l'Est dont la Russie, qui n'étaient alors ni membres de l'OMC, ni membres de l'OCDE. Ces soutiens ont eu, entre 1991 et 2001, une évolution chaotique à l'image de celle de l'agriculture ou de l'ensemble de l'économie des pays considérés mais ils apparaissent plutôt en régression. On voit, notamment, comment certains de ces pays préparent leur adhésion à l'Union européenne.

Enfin, la conclusion de ce chapitre situe les positions des différents pays, après la réunion de l'OMC de Doha en novembre 2001, sur les dispositions d'un nouvel accord et évoque les raisons de l'échec à Cancun en octobre 2003.

## Les soutiens à l'agriculture dans le monde à travers les déclarations à l'OMC

À sa création en 1994, l'OMC comprenait 128 pays, alors membres du GATT. D'autres pays ont rejoint l'organisation et, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, on y comptait 144 membres. Si la Chine a rejoint l'OMC en 2002, la plupart des pays de l'ex-Union soviétique dont la Russie ne sont encore qu'observateurs de même qu'un certain nombre de pays d'Afrique et d'Asie.

À la signature de l'AACU, les États fondant l'OMC se sont engagés à réduire les soutiens à l'agriculture. Ces engagements ont porté sur :

- la conversion de toutes les mesures de protection à la frontière en équivalents tarifaires et la réduction de ces tarifs ;
- la diminution du soutien interne à l'agriculture ;
- la réduction du volume des exportations subventionnées et de la valeur des engagements budgétaires les concernant.

Chaque année, les pays doivent envoyer leurs notifications sur le respect des engagements pris lors de l'accord de 1994. Ces notifications constituent ainsi une source sur les protections à la frontière, les soutiens internes à l'agriculture et la valeur des soutiens budgétaires aux exportations subventionnées.

On reprendra les trois points mentionnés en commençant par le soutien interne. Dans les faits, les trois volets sont liés. Des mesures de soutien interne jouent, par exemple, sur le niveau des exportations sans qu'elles soient classées dans le volet « exportations subventionnées ». Des protections fortes à la frontière permettent de maintenir les niveaux de prix intérieurs élevés, et agissent comme le soutien interne. On reviendra ultérieurement sur ces points.

## Les soutiens internes à l'agriculture

### La mesure du soutien interne et les engagements à réduction

L'un des objectifs de l'accord du cycle de l'Uruguay était de réduire le soutien interne à l'agriculture et « de l'assujettir à des disciplines tout en laissant aux gouvernements une *marge* de manœuvre importante pour élaborer des politiques agricoles qui tiennent compte de la grande diversité des circonstances propres à chaque pays et à chaque secteur agricole et qui y répondent » (OMC 2002). 28 pays (l'Union européenne comptant pour un) se sont en fait engagés à réduire une partie de leur soutien, nommé mesure globale de soutien (MGS), de 20 % en six ans pour les pays développés et de 13 % en dix ans pour les pays en développement (*cf.* chap. 3). Le calcul de cette MGS procède d'une démarche visant à distinguer deux types de soutien interne : ceux dont les effets de distorsion sur les échanges sont minimes voire nuls, classés en boîte verte, et ceux qui ont des effets sur les échanges, classés en boîte orange. Cette distinction renvoie à la notion de découplage, discutée dans le chapitre 1.

Tous les États, y compris ceux qui ne sont pas concernés par une réduction de la MGS, doivent notifier à l'OMC le montant de leur soutien en les classant dans les deux principales boîtes :

- la boîte verte inclut les programmes de services publics (recherche, enseignement, infrastructures, mesures sanitaires et contrôle de la qualité, aide alimentaire à des catégories défavorisées, détention de stocks en vue d'assurer la sécurité alimentaire, etc.) et les aides directes aux producteurs, dites « découplées », c'est-à-dire censées n'avoir pas d'effets sur les décisions de production (*cf.* chap. 1). Ces aides ne doivent donc être liées ni à la production, ni aux facteurs de production, ni à un prix objectif. Elles peuvent, par contre, comprendre des soutiens au revenu (programme de garantie et dispositifs de sécurité) et inclure des versements faits au titre de la protection de l'environnement et du développement régional. C'est cette boîte verte qui prend en compte les « préoccupations non commerciales » des États (*cf.* chap. 2) ;

- la boîte orange regroupe en théorie toutes les autres formes d'aides ayant un effet direct sur le niveau de la production et donc un effet de distorsion sur les échanges. Ce sont notamment celles fondées sur un soutien des prix par intervention directe sur le marché ou par paiements compensatoires ou celles visant à réduire le coût des intrants (*cf.* chap. 1). Les calculs des soutiens sont effectués par produits, soit par différence entre le prix administré et un prix de référence extérieur fixe, établi sur la base 86-88 en cas d'intervention directe, soit par les versements budgétaires en cas de montants compensatoires.

En principe, toutes les mesures de soutien qui n'entrent pas dans la catégorie de la boîte verte participent au calcul de la MGS et doivent donc être réduites. Toutefois, il y a plusieurs exemptions à cette règle.

- sont exclues du calcul de la MGS, a) les aides spécifiques dont le montant n'excède pas 5 % de la valeur totale de la production du bien en question ; b) les aides non-spécifiques dont le montant n'excède pas 5 % de la valeur de la production agricole nationale totale. Ces niveaux *de minimis* ont été fixés à 10 % pour les pays en développement ;

- certaines subventions à l'agriculture et d'autres subventions aux intrants agricoles pour les producteurs à faible revenu dans les pays en développement font l'objet d'un traitement spécial et différencié (catégorie S&D). Elles sont exemptées de limite ou d'engagement à réduction comme par exemple les aides à la diversification agricole afin de décourager les cultures illicites de plantes narcotiques ;
- mais surtout, comme on l'a vu au chapitre 3, les aides directes associées à des programmes de réduction ou de limitation de la production pour un niveau donné de rendement, de surface ou de tête de bétail et qui n'excède pas 85 % du niveau de production de référence, n'entrent pas dans le calcul de la MGS. Cette catégorie constitue la boîte bleue dont l'existence rend jusqu'à présent les effets de l'accord peu contraignants, notamment pour l'Union européenne.

### **Les limites des données sur le soutien interne de l'OMC**

Le classement des aides dans les différentes boîtes et leur chiffrage sont pour une large part laissés à l'appréciation des différents États membres même si un contrôle est fait par les instances de l'OMC et si les notifications peuvent être contestées par les autres États<sup>60</sup>. De plus, selon une clause dite de paix, les mesures des boîtes vertes et bleues ne peuvent pas être contestées jusqu'à fin 2003.

Le calcul du soutien interne dans les notifications à l'OMC procède des règles issues d'un compromis politique et non d'une approche économique au sens strict. Ces données doivent donc être prises avec précaution. Le calcul de la MGS s'effectue notamment à partir d'un prix mondial de référence fixe, les États ayant ensuite une marge de manœuvre assez large pour intégrer les effets de l'inflation<sup>61</sup>. Il ne prend pas en compte, par ailleurs, les effets de la protection à la frontière (qui fait l'objet du volet « accès au marché ») sur les prix intérieurs. Or, une protection forte peut générer, même en l'absence de prix de soutien, des prix intérieurs élevés, notamment dans les pays importateurs nets (tels que le Japon et la Corée).

Les règles adoptées par certains pays pour l'établissement de leur MGS sont parfois discutables. Pour le lait, par exemple, l'Union européenne (comme le Canada) prend comme quantités de base le beurre et la poudre de lait, et non la production totale, et les États-Unis utilisent un prix de référence relativement élevé.

Une part des dépenses nationales dans les États fédéraux ou dans l'Union européenne n'est sans doute pas comptabilisée dans les notifications. Berthelot (2001) cite comme exemple la détaxe sur les carburants en France qui n'est pas reprise dans la notification de l'Union européenne. C'est sans doute aussi le cas d'une part des dépenses à caractère général de la boîte verte.

Toutes ces raisons expliquent que le soutien interne tel qu'il apparaît dans les déclarations à l'OMC des pays de l'OCDE est d'un montant très inférieur à celui de l'esti-

60. Jusqu'à présent, seule la notification de la Corée a été contestée par l'Australie (*cf.* Tangermann, 2002). Des débats à l'OMC s'ouvrent toutefois sur certaines politiques telles que celle des États-Unis sur le coton (*cf.* encadré).

61. Les règles pour tenir compte de l'inflation ne sont pas claires dans les textes officiels de l'OMC. Elles se heurtent aux problèmes des taux de change évoqués dans l'annexe 2 de ce chapitre. Les États ont eu ainsi une assez grande marge de manœuvre pour intégrer ces effets, ce qui rend parfois difficile la comparaison des notifications des différents pays.

mation du soutien total tel qu'il est mesuré par l'OCDE (*cf.* annexe de l'ouvrage). Enfin, on peut aussi douter de la fiabilité de la déclaration de certains pays en développement, compte tenu de la fragilité de leur appareil statistique (le soutien étant par exemple déclaré nul dans certains pays).

### **La définition des boîtes par l'OMC et la notion économique de « découplage »**

Le devenir des boîtes est actuellement en débat et ce débat va prendre de l'ampleur dans le nouveau cycle de négociations internationales lancé à Doha. Comme on l'a vu au chapitre 1, l'OMC définit notamment le « découplage » *a priori* (OCDE 2001) alors que toute aide a un effet plus ou moins couplé et induit donc des distorsions sur le commerce international. Les aides relevant de la boîte verte peuvent être ainsi plus ou moins découplées au sens économique :

- les aides définies sur une base historique telles que celles de la loi américaine de 1996 et celles de la réforme de la PAC de 2003, compte tenu de la fixité des facteurs de production et des effets « richesse » induits par la garantie des revenus (*cf.* chap. 1) ;
- les programmes d'assurance sur le revenu en diminuant le risque auquel sont soumis les agriculteurs (effet « assurance ») ;
- les aides à l'investissement (telles que la dotation aux jeunes agriculteurs en France, par exemple) puisqu'elles jouent sur le potentiel futur de l'offre ;
- les aides aux zones défavorisées, leur objectif étant justement de maintenir l'agriculture dans ces zones, ce qui souligne la contradiction entre des objectifs de politique régionale et ceux qui visent à assurer la neutralité sur le commerce international .

À l'inverse, les aides de la boîte bleue européenne ont un certain degré de découplage parce que le contrôle de l'offre permet de limiter les effets pervers de l'aide sur le commerce international.

### **La concentration des soutiens internes dans les pays développés**

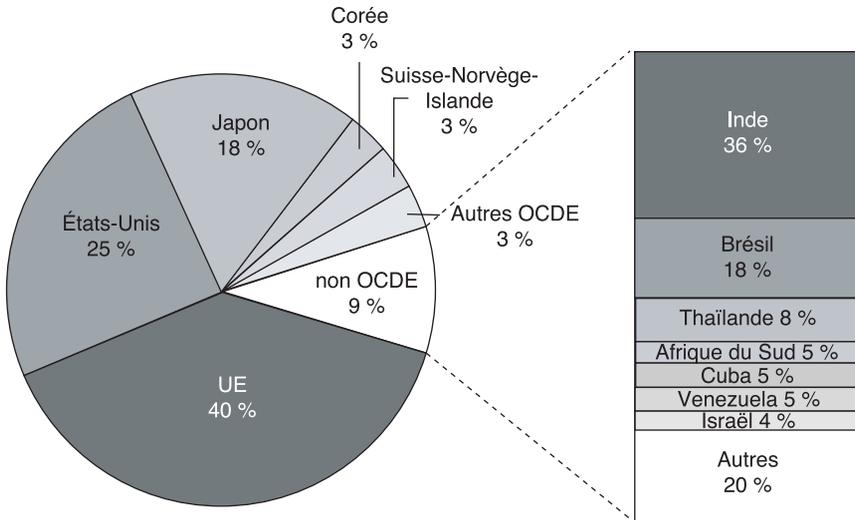
Les différents États ont envoyé leur notification à l'OMC sur le soutien interne de façon très inégale. Fin 2002, un grand nombre de pays en développement n'avaient pas encore envoyé de notifications. Certains pays tels que l'Inde ne l'ont fait que pour 1995, 1996 et 1997. Les dernières notifications des États-Unis et de l'Union européenne datent de 1999. Entre 1995 et 1999<sup>62</sup>, 75 pays ont envoyé une notification à l'OMC et 17 d'entre eux, la plupart des pays en développement, déclarent un soutien interne nul<sup>63</sup>. La base dont on dispose ne porte donc que sur 58 pays<sup>64</sup> dont

62. La dernière récapitulation sur le soutien interne à l'OMC ne porte que sur 1995-1998. On a ajouté les notifications des grands pays pour 1999.

63. Ces 17 pays sont : la Barbade, le Bénin, le Burkina Faso, la Bolivie, la Dominique, le Salvador, les Émirats arabes-unis, l'Équateur, l'Estonie, le Guatemala, Haïti, Hong Kong, Macao, le Nicaragua, le Nigeria, le Qatar et Singapour.

64. Ce sont ces 58 pays que l'on retrouve à la figure 4.2. On n'a, par ailleurs, pas de données sur la valeur ajoutée pour quatre pays (Chypre, Cuba, Malte et Israël). La figure 4.2 compte ainsi 53 pays.

les quinze membres de l'OCDE (dont l'Union européenne) et un certain nombre de pays en développement. L'échantillon est toutefois représentatif des différentes situations rencontrées dans ces pays en développement, dans la typologie proposée, par exemple, par A. Matthews (2002)<sup>65</sup>.



**Figure 4.1** – Part de chaque pays dans le total du soutien interne (265 milliards de dollars) sur la période 1995-1999, dans les pays ayant envoyé une notification à l'OMC. (Source : calcul INRA d'après les données de l'OMC).

Pour le groupe des pays ayant envoyé une notification à l'OMC, le soutien interne annuel s'établit, en moyenne<sup>66</sup>, entre 1995 et 1999, à 265 milliards de dollars. La zone OCDE concentre 90 % de ce soutien (cf. fig. 4.1). Certains membres de l'OCDE ont cependant de faibles soutiens (la Nouvelle Zélande et l'Australie, notamment : cf. *infra*) et 87 % des soutiens sont le fait de sept pays, l'Union européenne (40 %), les États-Unis (25 %) le Japon (18 %), la Corée (3 %) et les pays de l'Europe de l'Ouest non membres de l'Union européenne : Suisse, Norvège et Islande (3 %). Au cours de la période, les soutiens respectifs des États-Unis et de l'Union européenne se modifient sensiblement. Entre 1995 et 1999, le soutien interne passe de 61 à 74 milliards de dollars aux États-Unis et de 116 à 92 milliards dans l'Union européenne (cf. *infra* « L'évolution des soutiens dans les pays de l'OCDE »).

65. Celui-ci distingue cinq groupes : a) les exportateurs comme le Brésil, l'Argentine et autres membres du groupe de Cairns (Afrique du sud). b) de grands pays à bas revenu, proches de l'autosuffisance comme l'Inde. c) des pays de grande taille qui sont des importateurs nets comme l'Égypte et le Kenya. d) de petits pays insulaires tels que la Jamaïque, également importateurs nets et bénéficiant d'accords préférentiels avec les pays développés. e) enfin, les pays les moins avancés, eux aussi importateurs nets tels que la Gambie. C'est toutefois ce dernier groupe qui est le moins représenté : ces pays n'ont pas d'engagement de réduction et la plupart n'ont pas envoyé de notifications à l'OMC.

66. Compte tenu de la disponibilité des données, ces moyennes ne portent pas sur le même nombre d'années selon les pays. Toute l'analyse qui suit est faite sur ces moyennes et non sur les sommes qui introduiraient un trop grand biais.

Dans la zone non OCDE, cinq pays ont une part dominante dans le soutien interne : l'Inde, le Brésil, la Thaïlande et l'Afrique du Sud (*cf.* fig. 4.1).

Cette répartition, établie sur un échantillon, doit être replacée par rapport au poids des différentes agricultures. Celui-ci est donné par l'estimation par la Banque mondiale de la valeur ajoutée agricole au prix de production. Dans l'échantillon, les pays non membres de l'OCDE regroupant 10 % des soutiens représentent autour de 45 % de la valeur ajoutée agricole alors que les cinq pays qui concentrent 87 % des soutiens en représentent un peu plus de 40 %. Si on se situait à l'échelle mondiale (et non dans la zone OMC), le décalage serait encore bien plus grand. Les pays de l'échantillon font approximativement les deux tiers de la valeur ajoutée mondiale et l'échantillon ne comprend pas la plupart des pays les moins avancés, ni de grands pays agricoles tels que la Chine ou la Russie qui soutiennent peu leur agriculture (*cf.* infra « L'évolution des soutiens dans les pays en transition »).

Ramené à la valeur ajoutée agricole estimée au prix de production, le soutien interne varie ainsi considérablement selon les pays (*cf.* fig. 4.2). Cette évaluation n'est évidemment qu'approximative mais fixe des ordres de grandeur. Dans la plupart des pays en développement, malgré des situations diverses (*cf.* la classification déjà citée de Matthews) cette part n'atteint pas 10 %. Elle est inférieure à 1 % en Égypte, autour de 3 % en Tunisie ou au Kenya, entre 5 et 10 % au Brésil et en Inde. Elle dépasse 20 % en Afrique du Sud et la Corée du Nord est le seul pays considéré comme en développement par l'OMC<sup>67</sup> où cette part est supérieure à 30 %. Dans les pays développés, il n'y a qu'en Nouvelle-Zélande et en Australie où cette part est faible. Elle atteint 60 % aux États-Unis<sup>68</sup>, 70 % dans l'Union européenne, 80 % au Japon et dépasse 100 % en Suisse.

Selon le niveau de développement des pays, le soutien interne ne varie pas seulement en niveau mais en composition. Pour être cohérent avec la suite du chapitre, cette composition va être étudiée en distinguant les pays appartenant à la zone OCDE (alors qu'elle inclut le Mexique et la Turquie, pays en développement et les pays de l'Europe de l'Est en transition, classés par la Banque mondiale dans les pays intermédiaires) et les autres (dont certains tels qu'Israël sont classés par la Banque mondiale dans les pays à revenus élevés).

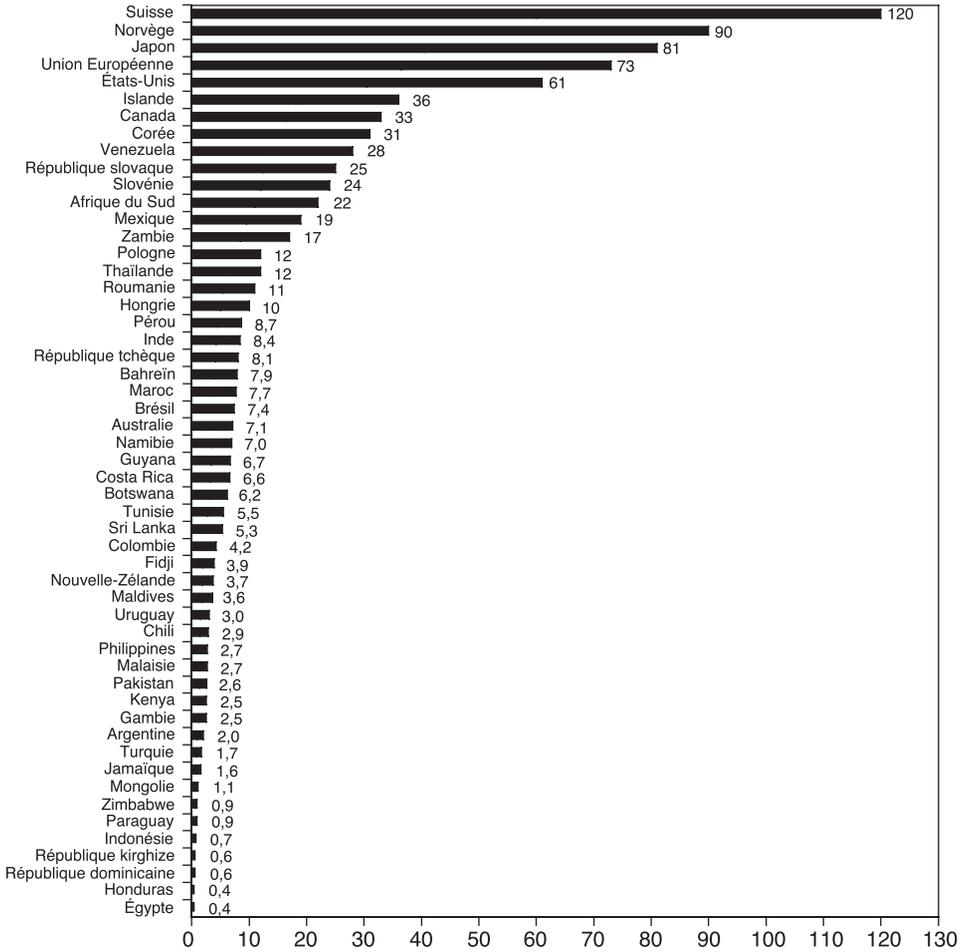
### **La composition du soutien interne dans les pays de l'OCDE**

Dans la zone OCDE (*cf.* fig. 4.3), le soutien interne est composé à 46 % par la boîte verte, à 40 % par la boîte orange, à 11 % par la boîte bleue et à 3 % par la boîte *de minimis*<sup>69</sup>. 98 % du total de la boîte orange sont concentrés dans ces pays, 90 % de la boîte verte et même 63 % et 15 % des boîtes *de minimis* et S&D (traitement spécial et différencié).

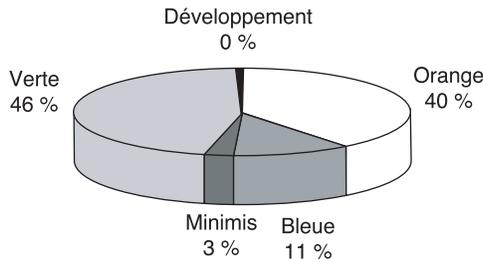
67. Dans la classification de la Banque mondiale, la Corée du Nord appartient aux pays à revenu élevé.

68. Pour les États-Unis, une large part du soutien interne correspond, comme on le verra, à des aides alimentaires intérieures, ce qui limite la portée d'une telle comparaison.

69. Cette composition moyenne est évidemment fortement influencée par l'Union européenne, les États-Unis et le Japon. L'étude de l'OCDE (2002) décrit le soutien dans les différents pays. On préférera, dans ce chapitre, faire une analyse plus approfondie à partir des ESP (Estimation du soutien aux producteurs).



**Figure 4.2** – Part du soutien interne dans la valeur ajoutée agricole selon les pays ayant déposé une notification entre 1995 et 1999. (Source : calcul INRA d’après des données de l’OMC, de la Banque mondiale et de l’OCDE).



**Figure 4.3** – Répartition du soutien interne (en %) dans les pays de l’OCDE (moyenne 1995-1999). (Source : calcul INRA d’après des données de l’OMC).

Pourtant, les politiques menées par ces pays reflètent simultanément l'adoption d'une certaine discipline dans l'aide accordée à leur agriculture et une utilisation habile des règles de l'AACU pour minimiser leur MGS. Par rapport à l'année de base, une large partie du soutien initialement en boîte orange est ainsi passée en boîte bleue ou en boîte verte ou en boîte *de minimis* (cf. tabl. 4.1). Ceci s'observe dans l'Union européenne compte tenu de la réforme de 1992 dont une large part des aides est classée en boîte bleue. Aux États-Unis, le découplage des aides instauré par la loi de 1996 (contrats de flexibilité, cf. chap. 2) a permis de classer ces aides en boîte verte. Lorsque des aides d'urgence ont été versées aux agriculteurs, compte tenu d'une baisse de leur revenu (cf. chap. 2 et *infra* « L'évolution des soutiens »), les États-Unis ont alors utilisé la clause *de minimis* (dont le montant atteint en 1999 la moitié de celui de la boîte rouge) pour limiter la croissance de leur MGS. Les autres pays de l'OCDE ont eu des évolutions semblables.

**Tableau 4.1.** Répartition en pourcentage du soutien dans quelques pays de l'OCDE dans l'année de base et en 1995, 1998 et 1999.

Pays	Boîte verte				Boîte bleue				De minimis			Boîte orange				
	Base	95	98	99	Base	95	98	99	Base	95	98	99	Base	95	98	99
Australie	61	86	91	95	0	0	0	0	0	0	0	0	39	14	8	4
Canada	22	51	41	46	0	0	0	0	0	30	34	29	77	19	25	25
Corée	43	63	69	-	0	0	0	-	0	4	10	-	57	33	20	-
États-Unis	48	76	77	67	0	12	0	0	0	3	7	10	51	10	16	23
Japon	31	47	78	75	0	0	1	3	0	1	1	1	69	52	20	21
Nouvelle-Zélande	26	100	100	50	0	0	0	0	0	0	0	50	75	0	0	0
UE	11	21	22	23	0	23	24	22	0	1	1	1	89	55	54	54

Source : Calcul INRA à partir des données de l'OMC.

Dans le sens inverse, un certain biais est introduit par la prise en compte, aux États-Unis, de l'aide alimentaire intérieure, dans la boîte verte. Cette aide est passée de 19 à 31 milliards de dollars entre l'année de base et 1999 où elle représente à cette date les deux tiers de la boîte verte américaine et près de 45 % du soutien interne. Elle ne constitue pas à proprement parler de soutien à l'agriculture<sup>70</sup> et celui-ci est donc surestimé dans les déclarations OMC<sup>71</sup>.

Un autre poste important de la boîte verte est évidemment le financement des services généraux (cf. tabl. 4.2). Incluant l'enseignement et la recherche, ce poste comprend aussi des aides directes à l'organisation de filières. Aux États-Unis, les aides au revenu « découplées » et les programmes d'assurance montent en puissance après la loi de 1996 (cf. chap. 2). Dans l'Union européenne, les aides à l'ajustement structurel (notamment des soutiens à l'investissement) et les aides régionales ont une

70. En fait, il s'agit d'aides sociales « couplées » à la consommation, contrairement, par exemple, au RMI en France qui est « découplé » puisque leurs bénéficiaires peuvent utiliser librement le montant de la prestation perçue. Mais, le « couplage » ou le « découplage » des aides sociales ne nous intéressent pas ici.

71. On retrouvera un problème équivalent dans les calculs de l'OCDE où les aides intérieures américaines sont comptées dans l'EST (Estimation du soutien total).

**Tableau 4.2.** Répartition en pourcentage de la boîte verte 1995-1998 et 1999 dans l'OCDE et dans quelques pays de l'OCDE.

	1995-1998				1999		
	OCDE	UE	USA	Japon	UE	USA	Japon
Services généraux	38	28,7	13,3	83,4	33,7	15,4	86
Stocks publics	0,7	0	0	2,2	0,1	0	1,7
Aide alimentaire	32	1,7	74,6	0,9	1,4	66,4	0,3
Revenu découpé	5	1,1	7,7	0	4,8	11	0
Assurance	1,2	1,7	0,3	2,3	1,8	3,3	2,2
Ajustement structurel	12,7	36	3,7	7,3	16,1	2,9	5,2
Environnement	5,8	18	0,5	3,9	27,3	0,7	4,3
Région	3	12,8	0	0	14,5	0	0
Autres	1,6	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : OMC, OCDE, calculs INRA.

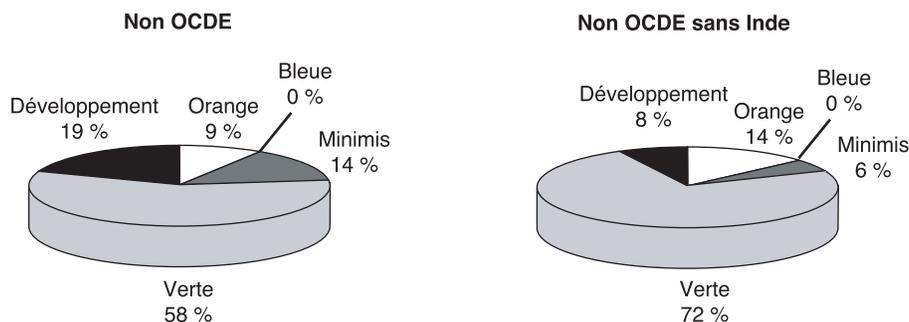
part non négligeable. Les programmes environnementaux sont encore d'un montant limité mais leur part augmente dans les déclarations de l'Union européenne.

### Quelques éléments sur le soutien interne dans les pays de la zone non OCDE et dans les pays en développement

Les pays n'appartenant pas à l'OCDE sont pour la plupart des pays en développement. Peu de ces pays ont eu des engagements à réduction de la MGS et la boîte orange ne représente en moyenne entre 1995 et 1999 que 9 % du soutien interne (cf. fig. 4.4). Quatre pays se partagent 90 % de son montant, à peu près à parts égales : l'Afrique du Sud, Israël, la Thaïlande et le Venezuela. L'Inde avait notifié des soutiens négatifs (cf. tabl. 4.3) pour certains produits (blé et riz) en arguant que les prix intérieurs sont inférieurs aux prix de référence mais l'OMC a refusé cette procédure et remet les soutiens à zéro (Berthelot 2001). L'Inde voulait montrer par là que les pays en développement ont droit à une marge de manœuvre et cette proposition est en débat dans les nouvelles négociations à l'OMC.

L'Inde est également un des seuls pays à utiliser alternativement soit la clause *de minimis*, soit la boîte S&D pour déclarer des aides aux agriculteurs (cf. tabl. 4.3). Il s'agit pour une large part, d'aides à l'achat d'intrants pour les agriculteurs les plus pauvres ou de travaux d'aménagement (qui pourraient être déclarés en boîte verte). L'Inde plaide pour une boîte de développement plus souple. Dans les autres pays, la clause S&D semble effectivement peu adaptée (ABARE, 2002) et donc guère utilisée, sa part étant très faible (cf. fig. 4.4).

Une grande partie du soutien interne dans les pays en développement se retrouve donc en boîte verte dont 20 % en aide alimentaire ou en détention de stock pour la sécurité alimentaire (cf. tabl. 4.4).



**Figure 4.4** – Répartition du soutien interne en pourcentage dans les pays non membres de l'OCDE (moyenne 1995-1999). (Source : calcul INRA d'après des données de l'OMC).

**Tableau 4.3.** Notification du soutien interne de l'Inde à l'OMC en millions de dollars entre 1995 et 1997.

	1995	1996	1997
MGS	(- 29)	(- 2601)	(- 2745)
De minimis	5772	930	1004
Traitement spécial	254	4855	5170
Boîte verte	2195	2502	2872
Dont stocks pour sécurité alimentaire	1570	1709	2018
Total sans MGS	8221	8287	9046

Source : calcul INRA d'après les notifications de l'Inde à l'OMC.

**Tableau 4.4.** Composition en milliards de dollars de la boîte verte pour 41 pays en développement (moyenne 1995-1999).

Recherche-développement	Infrastructure	Investissement	Stocks pour la sécurité alimentaire	Aide alimentaire	Autres
13,6	28,4	10,2	11,3	10,5	26

Source : ABARE, 2002.

### L'application de l'AACU : des engagements en définitive peu contraignants

L'AACU a sans doute contraint les pays membres de l'OMC, notamment les grands pays développés, à adopter une certaine discipline dans le soutien interne de leur agriculture. Cela s'est traduit notamment dans l'Union européenne et aux États-Unis, par des réformes de leur politique agricole (*cf.* chap. 2). Les effets de l'accord se sont malgré tout révélés peu contraignants et ceci pour deux raisons essentielles :

- les années de référence correspondent à des années où les prix mondiaux étaient relativement bas et donc le soutien relativement élevé (*cf.* OCDE 2001 et *infra* « L'évolution des soutiens dans les pays de l'OCDE ») ;

– l'accord a laissé aux États des marges de manœuvre assez souples pour rester dans leurs engagements.

Le tableau 4.5 montre ainsi que le niveau de la MGS s'est situé pour tous les États bien en dessous de leur engagement durant les premières années d'application de l'AACU. Il n'y a eu que deux cas de dépassement, l'Argentine et l'Islande. Mais, il s'est révélé pour l'Argentine, que la base de calcul de la MGS en 86-88 était erronée et que, pour l'Islande, la prise en compte de l'inflation autorisée par les règles d'établissement de la MGS suffisait à annuler ce dépassement. L'un des seuls pays qui est resté, au cours de toute la période, très près du niveau de ses engagements est la Corée dont les soutiens ont peu diminué, comme on le verra au point suivant.

**Tableau 4.5.** Répartition des pays selon la MGS en pourcentage des engagements entre 1995 et 2001.

	Nombre de pays					Total
	0-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81 % et +	
1995	10	2	2	8	5	27
1996	9	4	2	8	4	27
1997	11	3	1	6	7	28
1998	11	3	1	7	5	27
1999	8	3	3	2	6	22
2000	4	4	3	1	3	15
2001	2	2	2	2	1	9

Source : calcul INRA à partir de données de l'OMC (dépouillement août 2003).

**Tableau 4.6.** Pourcentage de la MGS en Union européenne et aux États-Unis par rapport aux engagements entre 1995 et 1999.

	1995	1996	1997	1998	1999
MGS (milliards de \$)					
UE	64,4	61,3	55,9	52,4	49,9
USA	6,2	5,9	6,2	10,4	16,9
% engagement					
UE	63,6	66,8	67,8	65,1	68,9
USA	26,9	26,5	29	50,2	84,7
MGS + boîte bleue + de minimis (milliards de \$)					
UE	92,3	88,0	79,4	76,0	71,1
USA	14,9	7,1	7,1	15,1	24,3
% engagement					
UE	91,2	96,0	96,3	94,4	98,1
USA	64,4	31,7	32,8	73,1	122,0

(Effet de l'hypothèse de l'inclusion des boîtes bleue et de minimis dans la MGS.)

Source : calcul INRA d'après l'OMC.

La souplesse de l'application de l'AACU est manifeste quand on étudie plus précisément les cas de l'Union européenne et des États-Unis (*cf.* tabl. 4.6). L'Union européenne est restée entre 1995 et 1996 avec une MGS comprise entre 60 et 70 % de ses engagements ; si la boîte bleue avait été incluse dans la MGS, elle aurait frôlé le dépassement. Les États-Unis ont eu une évolution plus heurtée (*cf. infra ibidem* « L'évolution des soutiens dans les pays de l'OCDE ») et ont évité le dépassement en 1999 en utilisant la clause *de minimis* pour soustraire de leur MGS les aides d'urgence.

## La protection à la frontière

### Le volet « accès au marché » de l'AACU

Le volet « accès au marché » de l'AACU prévoyait notamment :

- la suppression de toutes les mesures non tarifaires de protection à la frontière et leur remplacement par des tarifs *ad valorem* (en % du prix) consolidés, c'est-à-dire fixés sur une base historique ;
- pour les pays développés, la réduction de ces tarifs en moyenne arithmétique de 36 %, sur une période de six ans à partir de 1995, pour tous les produits, la réduction ne devant pas être inférieure à 15 % pour un produit particulier. Pour les pays en développement, ces seuils sont de 24 et 10 % et pour une période de 10 ans ;
- le maintien des possibilités d'accès prévues dans certains accords entre pays à des niveaux correspondant à ceux qui existaient en 1988-89 et leur élargissement à tous les produits à hauteur de 5 % de la consommation intérieure à l'horizon 2000 pour les pays développés et 2004 pour les pays en développement. Ceci se traduit donc par l'existence de quotas tarifaires qui permettent l'accès au marché à des taux réduits.

La possibilité pour les pays d'avoir recours à une clause de sauvegarde permettant d'imposer un droit additionnel en cas d'augmentation massive d'importations ou de chutes de prix trop importantes.

Les notifications des pays permettent de suivre, sur ces différents aspects, les politiques nationales.

### L'application de l'AACU et la consolidation des droits de douane

L'une des principales réalisations de l'AACU a sans nul doute été la tarification ou conversion des barrières non tarifaires<sup>72</sup> en équivalents tarifaires. Cela a permis de ramener l'agriculture dans la droite ligne des principes du GATT. Ainsi, la quasi-totalité des droits de douane agricoles ont été consolidés, plaçant même l'agricul-

72. On n'abordera pas ici le problème des barrières non tarifaires liées à la protection de l'environnement et à la défense de la santé publique qui bien sûr se maintiennent mais qui font l'objet de nouvelles règles à l'OMC pour les différends entre États. Ces différends sont nombreux (voir notamment le problème des OGM et du bœuf aux hormones) et la littérature est aussi abondante sur le sujet (voir notamment Beghin 2001 et Fontagné 2001). Mentionnons simplement que si certaines de ces barrières peuvent être justifiées, d'autres peuvent en fait jouer comme une entrave aux échanges.

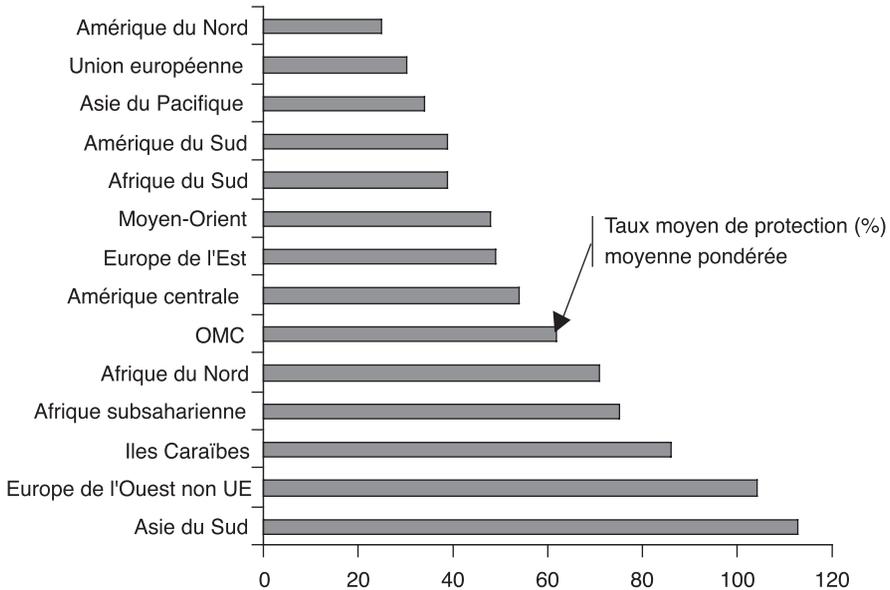
ture devant l'industrie pour laquelle 17 % des lignes tarifaires restent encore non consolidées après l'accord général à l'OMC (Tangermann 2002). Avant l'AACU, seuls 55 % des droits de douane agricoles des pays développés et 18 % de ceux des pays en développement étaient consolidés (Matthews, 2002). Ceci a ainsi permis de rendre le système des prélèvements à l'importation beaucoup plus lisible et plus stable, même si les lignes tarifaires sont nombreuses (711 en moyenne par pays), leur nombre s'établissant, par exemple, à 1764 pour l'Union européenne. La façon dont s'est faite la consolidation des droits de douanes limite toutefois sa portée :

- les équivalents tarifaires ont souvent été fixés à un niveau de protection supérieur à celui assuré par les barrières non tarifaires qu'ils étaient censés remplacer. C'est ce que l'on nomme communément la *dirty tariffication*. Les droits NPF (nation la plus favorisée), c'est-à-dire les droits relevant du régime général du commerce, ont ainsi été augmentés dans la plupart des pays au moment de leur consolidation ;
- certains pays en développement n'ont pas calculé d'équivalents tarifaires. Ils ont simplement consolidé des taux très élevés de telle sorte que, même après les réductions imposées par l'accord, ils resteront dissuasifs. D'autres ont consolidé des droits différents de ceux qu'ils appliquent réellement pour se laisser une marge de manœuvre. Cela a conduit à l'existence d'une « double » structure tarifaire (des droits consolidés différents des droits appliqués), ce qui a l'inconvénient de rendre le régime tarifaire instable (ERS1998) ;
- la consolidation des tarifs n'a pas apporté toute la transparence souhaitée puisque 25 États-membres utilisent encore des droits spécifiques ou « mixtes » sur plus de la moitié de leurs lignes tarifaires agricoles (Diakosavvas 2001) ;
- les pics tarifaires sont loin d'avoir été éliminés. En effet, les droits de douane ont été réduits selon une formule linéaire, ce qui a conduit à opérer les plus grandes réductions sur les tarifs les plus faibles et à imposer la réduction minimum sur les droits les plus élevés qui correspondaient souvent à des produits dits sensibles. Dans les règles communes de l'OMC, les pics tarifaires sont définis comme ceux qui dépassent 15 % alors que des tarifs agricoles sont bien au dessus de ce seuil. Certains tarifs sont notamment élevés pour les produits dits sensibles et, après réduction, c'est-à-dire fin 2000, ils sont, par exemple dans l'Union européenne, de 220 % pour le sucre, 160 % pour le beurre et 110 % pour la viande bovine.

### **Des tarifs NPF élevés mais dispersés selon les pays**

Les droits NPF restent ainsi en moyenne relativement élevés. Une étude fondée sur un dépouillement systématique des déclarations OMC (Gibson *et al.* 2001) établit ainsi la moyenne non pondérée des droits agricoles NPF (avant réduction) à 62 %, soit bien au-dessus de la définition des pics tarifaires. À titre de comparaison, le droit moyen pondéré pour l'industrie serait de 4 % selon des estimations de l'OMC.

Cette moyenne des tarifs agricoles NPF est très forte au Japon et dans l'Europe de l'Ouest (hors Union européenne) mais elle n'atteint que 25 % en Amérique du Nord et 30 % dans l'Union européenne (*cf.* fig. 4.5 et tab. 4.7). La plupart des pays en développement ont généralement des droits plus élevés que les pays développés. Toutefois, ces pays ont aussi des droits moins dispersés et moins de pics tarifaires.



**Figure 4.5** – La protection agricole moyenne par grande région du monde : droit de douane moyen.

Source : calculs d'après les droits consolidés (listes d'engagements à l'OMC) et les prix de référence mondiaux calculés par l'Economic Research Service (USDA) dans le cadre du groupe Agricultural market access database.

Les pics tarifaires, par rapport aux niveaux moyens de protection, sont ainsi plus élevés dans les pays de l'OCDE, où les taux les plus forts sont 40 fois le taux moyen, alors que parmi les pays en développement, ce ratio est de 12 (Hoekman, 2002). On peut également noter que les tarifs augmentent avec le niveau de transformation des produits, ce qui pénalise les pays producteurs de produits primaires, souvent des pays en développement, en leur limitant la possibilité de transformer leurs produits.

### Quel niveau de protection ?

Les droits NPF constituent une protection potentielle des agricultures mais ils ne sont que très rarement appliqués effectivement. La première raison est l'existence, pour les produits agricoles, de nombreux contingentements tarifaires (appelés TRQ, *tariff rate quotas* dans le jargon de l'OMC). Ces accès privilégiés pour certains produits à des taux réduits (*cf.* tabl. 4.7) dont près de 1400 ont été répertoriés au niveau de l'OMC (Tangermann, 2002) ont des effets controversés :

- ils peuvent être considérés comme des restrictions quantitatives aux importations si les taux hors quotas sont prohibitifs, ce qui est généralement le cas pour la plupart des pays (*cf.* tabl. 4.7) ;
- ils permettent à des pays en développement d'avoir accès aux marchés des pays développés, ce qui est notamment le cas de pays africains avec l'Union européenne, compte tenu des engagements anciens de celle-ci (Bouët *et al.*, 2003).

**Tableau 4.7.** Droits agricoles moyens en pourcentage par pays (après réduction).

Pays	Tarifs NPF	Tarifs in-quota	Tarifs Hors-quota
<b>OCDE</b>			
Australie	4	10	25
Canada	23	3	139
République tchèque	12	28	48
Union européenne	30	17	78
Hongrie	29	26	40
Islande	113	49	181
Japon	58	22	422
Corée	66	19	314
Mexique	43	48	148
Nouvelle-Zélande	7	0	7
Norvège	142	262	203
Pologne	48	31	59
Rép. slovaque	13	30	42
Suisse	120	75	210
États-Unis	12	10	52
<b>Non OCDE</b>			
Argentine	35		
Brésil	37	7	42
Colombie	87	132	137
Israël	75	79	151
Maroc	65	148	115
Tunisie	110	26	109
Malaisie	25	106	248
Inde	114		
Indonésie	48	65	179
Pakistan	101		
Thaïlande	35	27	91

Ce sont les droits NPF consolidés à la fin de la période de mise en œuvre de l'AACU.

Source : Gibson *et al.* (2001).

Comme on l'a vu, l'AACU prévoyait que ces accès privilégiés soient élargis à 5 % de la consommation intérieure en 2000. Dans les faits, seuls 60 % des contingentements tarifaires sont remplis dans les pays de l'OCDE à cette même date (OCDE 2001), ce qui montre bien la limite du processus de libéralisation des échanges.

Compte tenu de ces contingentements et d'autres exceptions au régime général, il est difficile de calculer des taux moyens de protection par pays, les résultats des

différentes études étant très sensibles au système de pondération adopté<sup>73</sup>. Par rapport à la moyenne non pondérée de 30 % de l'étude de l'ERS, Gallezot (2002) estime ainsi, pour l'Union européenne, à 10 % le tarif agricole moyen en 2000, quand on prend en compte les contingents tarifaires et en pondérant les différents droits de douane par les importations<sup>74</sup>. Sur d'autres bases, à partir des ESP de l'OCDE, mais en prenant en compte aussi les contingents tarifaires, Messerlin (2002) trouve, pour l'Union européenne, un tarif moyen de 32 % dans l'agriculture (contre 7 % dans l'industrie).

Comme on l'a vu, les droits NPF des pays en développement sont en général plus élevés que ceux des pays développés mais ils ne sont souvent pas appliqués à ce niveau même s'ils conservent leur caractère de protection potentielle. Certaines études obtiennent ainsi, pour les pays en développement, un droit moyen consolidé de 59 % et un droit moyen appliqué de 20 %, soit du même ordre que le taux appliqué dans les pays développés (Matthews 2002). La question de savoir quels sont les niveaux de protection par grandes zones reste ainsi ouverte. Même si un très grand flou subsiste, l'AACU a toutefois permis une plus grande transparence sur la protection des différents pays et constitue une base pour les futures négociations.

## Les exportations subventionnées

### Les engagements en matière de subventions aux exportations

Lors des précédentes négociations du GATT, les exportations subventionnées avaient été proscrites dans tous les secteurs, excepté l'agriculture. L'AACU a pour la première fois imposé une discipline sur l'utilisation des subventions aux exportations dans le commerce agricole, ce qui a constitué un des points les plus sensibles des négociations (Josling et Tangermann, 1999). Les États signataires se sont engagés à :

- réduire le volume des exportations subventionnées de 21 % sur 6 ans à partir des niveaux de la période de référence 1986-1990 (14 % sur 10 ans pour les pays en développement) ;
- réduire la valeur des subventions aux exportations de 36 % sur 6 ans à partir des niveaux de la période de référence 1986-1990 (24 % sur 10 ans pour les pays en développement).

Vingt-sept États-membres de l'OMC (dont dix pays en développement) qui utilisaient cette pratique se sont engagés à réduire leurs subventions aux exportations. Les notifications de chaque membre sur les subventions aux exportations spécifient le volume de chacun des produits qui peuvent être exportés en bénéficiant d'une

73. Une approche plus satisfaisante et cohérente avec la théorie économique consiste à calculer des indices de protection soit à partir de la variation de bien-être (*trade restrictiveness index*), soit à partir de la variation du volume des échanges (*mercantilistic trade restrictiveness index*), cf. Bureau (2003). Leur calcul nécessite toutefois nécessairement l'emploi de modèles d'équilibre général calculable et la portée pratique de tels calculs est pour l'instant faible.

74. C'est nécessairement une évaluation basse puisque les produits étrangers qui ne sont pas en concurrence avec les produits nationaux tels les produits tropicaux, ont un poids important alors que les produits dont les importations sont évincées par des taux prohibitifs ont une part minime.

subvention et le montant de la subvention autorisée. De plus, aucun pays ne peut s'engager dans de nouvelles politiques de subvention à l'exportation.

La définition de l'OMC s'appuie sur une conception « restrictive » de la notion d'exportations subventionnées. Il s'agit d'aides directes aux exportations telles que les restitutions européennes, même financées par des cotisations des producteurs (comme pour le sucre), d'aides indirectes aux intrants (telles que les aides sur le transport des céréales au Canada) ou de ventes de stocks publics à un prix inférieur au cours mondial. Toute aide à la production, quelle que soit sa forme, peut conduire indirectement à subventionner les exportations (*cf.* chap. 1). La plupart des aides sont comptabilisées, par l'OMC, dans la boîte orange, donc soumises à réduction au titre de la MGS, mais ne sont pas considérées comme subventions à l'exportation en tant que telles. D'autres peuvent être même en boîte verte. Un débat à l'OMC (Josling 2003) oppose notamment à l'heure actuelle les États-Unis et le Brésil, sur ce sujet, à propos du coton (*cf.* encadré p. 166).

En outre, certaines pratiques ne tombent pas (encore) sous le coup de la discipline de l'AACU et font l'objet de débats, au sein de l'OMC. C'est le cas notamment des programmes officiels de crédits à l'exportation des États-Unis<sup>75</sup>. D'autres États comme le Canada interviennent auprès de leurs exportateurs à travers les entreprises commerciales d'État, ce qui fait l'objet d'un autre débat (et d'une contestation de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis) à l'heure actuelle à l'OMC, à propos du lait, (Josling *op. cit.*). Enfin, les programmes d'aide alimentaire dont plus de 50 % sont assurés par les États-Unis, ont des effets très controversés<sup>76</sup>.

### **Le poids prépondérant de l'Union européenne dans les exportations subventionnées et l'application de l'AACU**

Dans les notifications remises à l'OMC entre 1995 et 1999, la part de l'Union européenne dans le total des subventions à l'exportation apparaît prépondérante et atteint 90 %. Les autres pays recourant à cette pratique sont la Suisse (5 %), les États-Unis (2 %) et la Norvège (1 %).

Pour l'Union européenne (*cf.* chap. 2), 30 % des dépenses afférentes aux subventions aux exportations concernent les produits laitiers, 22 % la viande bovine, 13 % les céréales et 12 % le sucre (OCDE 2001). Des restitutions peu importantes portent sur le porc et la volaille mais leur réduction peut, compte tenu de l'étroitesse des marges, fragiliser fortement les secteurs.

Pour les États-Unis, ces subventions ont porté essentiellement sur les produits laitiers. En Suisse, elles ont bénéficié également principalement aux produits

75. Il s'agit de crédits que les États-Unis accordent à des taux très bas à certains clients. Ces crédits se sont montés à 5 milliards de dollars en 1998 alors que la valeur des exportations subventionnées de l'Union européenne notifiée à l'OMC se monte à 6 milliards de dollars. Pour cette même année, le coût net des crédits à l'exportation pour l'État américain, compte tenu des remboursements, n'atteint toutefois que 260 millions de dollars.

76. Selon Berthelot (2001), l'aide alimentaire est un moyen pour les États-Unis de s'implanter dans les marchés futurs. Elle ne bénéficie pas nécessairement aux pays les plus démunis. Elle varie en outre inversement avec les cours mondiaux c'est-à-dire se réduit quand ces cours sont élevés, (ce fut le cas vers 1997), dans les périodes de pénurie pendant lesquelles les pays importateurs paient cher leur approvisionnement.

laitiers mais d'autres produits sont concernés. La Suisse a défini ses engagements globalement et non par produits, ce qui lui laisse une certaine latitude dans leur gestion.

Globalement, les dépassements sur les exportations subventionnées ont été peu importants. Dans les deux premières années, c'est l'Afrique du Sud qui semble avoir eu les plus grands problèmes, mais elle a arrêté ses programmes d'aide aux exportations en 1997. Le Canada l'avait précédée en 1995 en transformant les aides au transport des céréales en une subvention fixée sur base historique (ERS 1998).

L'Union européenne se situe à 20 % en dessous de ses engagements en volume et 40 % en valeur (cf. tabl. 4.8). Les engagements prenant pour base les années 86-90, ce résultat a été obtenu compte tenu de deux facteurs :

- la politique menée depuis la réforme de 1992 qui s'est traduite par une baisse des prix institutionnels et un contrôle de l'offre, notamment par le gel des terres (cf. chap. 2) ;
- une baisse très forte des cours mondiaux des céréales les premières années de l'accord (cf. point II de ce chapitre), ce qui a permis à l'Union européenne d'exporter sans restitutions, voire même de taxer les exportations.

**Tableau 4.8.** Utilisation par l'Union européenne de ses engagements en matière de subventions à l'exportation entre 1995 et 1998 (%).

	1995	1996	1997	1998
Volume	53	80	72	79
Dépenses	42	51	43	58

Source : OCDE (2001) à partir des données de l'OMC.

Comme on l'a vu au chapitre 2, les craintes de ne pas respecter ses engagements dans le futur ont amené l'Union européenne à décider d'une nouvelle réforme en 1999, dite « Agenda 2000 » lors du sommet de Berlin, réforme qui a abaissé les prix institutionnels. Des secteurs, pourtant relativement peu soutenus, tels que celui du porc peuvent toutefois pâtir des engagements à l'OMC en cette matière. En 1998, l'Union européenne a par exemple, dépassé ses engagements de 55 % en volume et en valeur dans ce secteur.

La politique européenne reste attaquée sur deux secteurs, le lait et le sucre pour lesquels l'exportation de ses surplus induit des cours mondiaux à un niveau très bas, ruinant les potentiels de compétitivité des pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), pour le sucre, par exemple. Comme on l'a déjà dit, la politique cotonnière américaine, qui relève pourtant du soutien interne, tombe sous le jeu des mêmes critiques. En fait, les contours sont flous entre exportations subventionnées et soutien interne si celui-ci joue de manière évidente sur le niveau de production.

## L'évolution des soutiens à l'agriculture en termes réels dans les pays de l'OCDE entre 1986 et 2001

À travers les déclarations faites à l'OMC, il apparaît que les pays de l'OCDE concentrent une large part de la valeur des soutiens à l'agriculture dans le monde alors que la plupart font partie des pays les plus riches dont le poids de l'agriculture dans l'économie est faible. Il est donc intéressant de se focaliser sur l'analyse de ces soutiens et de leur évolution dans ces pays. Cette analyse est possible, l'OCDE ayant constitué une base sur les soutiens à l'agriculture entre 1986 et 2002<sup>77</sup>. Cette présentation est essentiellement issue d'un rapport de l'OCDE (2003b) où les soutiens sont exprimés en termes réels, ce qui permet de prendre en compte les taux d'inflation (*cf.* annexe p. 169).

### La méthode de l'OCDE sur l'évaluation des soutiens et ses limites

#### L'évaluation des soutiens à l'agriculture par l'OCDE

Les travaux de l'OCDE conduisent, par pays, à une estimation du soutien aux producteurs agricoles (ESP), à une estimation du soutien aux consommateurs (ESC)<sup>78</sup>, à une estimation du service d'intérêt général pour l'agriculture (ESSG) et à une estimation du soutien total à l'agriculture (EST). Ces indicateurs retracent les transferts entre producteurs agricoles, consommateurs et contribuables. Ces transferts passent, soit par le marché, pour les politiques de protection à la frontière, les prix de soutien ou les contingentements à la production, soit par les dépenses ou les recettes budgétaires. Ces évaluations sont faites dans un cadre statique, en considérant comme données, l'offre et la demande intérieures de produits agricoles et les prix agricoles mondiaux.

L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) est donnée par produit. Elle a deux composantes :

- le soutien des prix par le marché (SPM). C'est la différence entre le prix à la production et le prix à la frontière<sup>79</sup> multipliée par les quantités produites. Elle permet de rendre compte de l'effet de mesures de protection à la frontière, de contingentement de la production ou de soutien direct par les prix. Une part de ces soutiens est à la charge des consommateurs (pour les quantités consommées), l'autre à la charge des contribuables (pour les quantités exportées). Les dépenses budgétaires induites par ces mesures ne sont donc pas incluses en tant que telles dans le calcul. Les aides au stockage public sont toutefois comptabilisées dans l'ESSG. Les recettes budgétaires provenant de la taxation ou des prélèvements sur les importa-

77. Pour un historique sur la méthode des ESP et des ESC, *cf.* Cahill et Legg (1989-1990).

78. « Consommateur » est à prendre ici au sens de premier utilisateur de produits agricoles. La consommation est ainsi évaluée aux prix agricoles de production et les transferts entre producteurs, distributeurs et consommateurs finaux ne sont pas pris en compte.

79. En théorie, l'OCDE retient un prix à la frontière franco à bord (FOB) pour les pays exportateurs nets et un prix incluant le coût, l'assurance et le fret nets (CAF) pour les pays importateurs.

tions sont déduites du niveau de l'ESP. Les taxes à la production destinées à financer les exportations (comme, par exemple, les cotisations sur le sucre dans l'Union européenne ; cf. chap. 1) sont déduites de l'ESP. Il en est de même pour le surcoût de l'alimentation animale induit par le soutien des productions végétales dans le calcul de l'ESP pour les productions animales ;

– les paiements directs aux producteurs, y compris les paiements résultant d'une réduction de prix d'un intrant et qui peuvent transiter par les fournisseurs. La figure 4.10 donne la classification de ces paiements. Celle-ci est établie selon un ordre logique de telle sorte qu'une aide particulière n'appartienne qu'à une seule catégorie. Elle permet de juger « *a priori* » (leurs effets ex-post pouvant être différents ; cf. chap. 1) du degré de couplage des aides. Les paiements au titre de la production sont par nature couplés et les paiements au titre des droits antérieurs ou au titre du revenu total de l'exploitation devraient être découplés. Les paiements au titre de la superficie ou du nombre d'animaux correspondent aux aides de la boîte bleue. Les aides environnementales se retrouvent dans les paiements avec contraintes sur les intrants.

L'ESP est d'abord calculée sur une liste de produits communs (cf. tabl. 4.13), des produits spécifiques par pays étant pris en compte depuis 2001. La part de ces produits dans la production totale varie de 60 à 80 % selon les pays. Pour les autres produits, le SPM est calculé en appliquant à la valeur du solde, le taux estimé pour les produits principaux. L'estimation du soutien aux services d'intérêt général pour l'agriculture (ESSG) regroupe les aides à l'agriculture qui ne sont pas ventilées par produit (cf. fig. 4.7). L'estimation du soutien total (EST) est la somme de l'ESP et de l'ESSG à laquelle s'ajoutent les aides à la consommation alimentaire financées sur fonds publics moins les recettes sur importation. Ces données sont chiffrées en monnaies nationales et converties en dollar et en euro. L'OCDE utilise notamment deux indicateurs relatifs de soutien, la part de l'EST dans le PIB et la part de l'ESP dans les recettes totales (y compris paiement).

Par rapport aux notifications de l'OMC, ces calculs conduisent à des estimations très différentes du soutien interne dans les pays de l'OCDE, même si la hiérarchie entre ces pays est globalement la même dans les deux sources. Ceci tient notamment au fait que la mesure du soutien interne dans les déclarations de l'OMC ne prend pas en compte les effets de la protection à la frontière sur les prix intérieurs. En 1998, dernière année pour laquelle on dispose de toutes les notifications des pays de l'OCDE à l'OMC, le soutien interne total de ces pays se monte à 215 milliards de dollars alors que l'EST calculée par l'OCDE atteint presque 350 milliards de dollars (cf. l'annexe de cet ouvrage).

### **Les limites du calcul des soutiens par l'OCDE**

Le calcul des soutiens par l'OCDE s'appuie évidemment sur de nombreuses conventions et des estimations nécessairement fragiles. L'estimation des soutiens pour l'Union européenne nécessite, par exemple, outre les données du FEOGA, la mobilisation de données nationales, voire régionales, qu'il n'est pas facile d'identifier. On peut mettre au crédit de l'OCDE une assez grande transparence sur ses méthodes, la base de données étant fournie avec un descriptif des sources et des conventions retenues par pays.

Les principales critiques portent sur le calcul du SPM. En effet, par rapport à une analyse de bien-être, la méthode d'évaluation de l'OCDE conduit nécessairement à une estimation « haute » des soutiens. Mais, une partie de ces critiques relève d'un malentendu. La démarche de l'OCDE ne prétend pas mesurer des variations de bien-être (surplus du producteur, surplus du consommateur...) telles qu'elles ont été présentées précédemment (*cf.* chap. 1) mais des transferts entre agents, dans un cadre statique, sans prendre en compte les variations sur l'offre ou la demande de produits agricoles induites par les politiques. Pour ce faire, il faudrait en fait disposer d'un modèle sur l'ensemble des pays s'appuyant sur la connaissance de toutes les élasticités-prix d'offre et de demande sur les produits, en prenant en compte l'effet des grands pays sur les cours mondiaux (*cf.* chap. 1). Outre la difficulté de construire un tel modèle, un consensus sur son élaboration serait difficile à obtenir entre les différents pays (Buckwell 1997).

De manière plus concrète, les critiques portent sur le fait que, pour certains produits, il n'existe pas de véritables marchés mondiaux. Leurs échanges portant sur une frange très étroite de la production, les cours sont très influencés par les exportations des surplus des grands pays. La référence à un prix à la frontière n'a donc guère de signification. Cette réserve s'applique surtout pour le lait pour lequel l'OCDE prend comme cours mondial le prix de production en Nouvelle-Zélande où les interventions sur le lait sont quasi-inexistantes. Le pays est « preneur de prix » et le cours mondial des produits laitiers est très dépendant de la politique d'exportation de l'Union européenne et serait, comme tous les modèles le montrent, à un niveau plus élevé dans un contexte de libéralisation des échanges (Doyon *et al.* 2003). En l'absence d'un modèle général, le problème ne peut toutefois pas avoir de solutions satisfaisantes.

Le traitement du solde, hors produits réellement pris en compte, dans le calcul du SPM est lui aussi contestable. Comme on l'a vu, l'OCDE applique à ce solde le taux de soutien des produits retenus. Or, ce solde concerne essentiellement des produits peu soutenus tels que les fruits, les légumes, les fleurs ou le vin. Là aussi, les soutiens tendent ainsi à être surestimés alors que des améliorations sont possibles avec des conventions simples pour intégrer ces produits.

On peut souligner également que la répartition des aides par produit devient de plus en plus délicate dans un contexte où ces aides sont en partie découplées. Elle pourrait plus procéder d'une règle de trois que d'une affectation réelle.

Enfin, les agrégations au niveau de l'OCDE des indicateurs de soutien (en dollar ou en euro) sont critiquables, car elles conduisent à des résultats différents sur l'évolution de ces soutiens, et elles ne prennent pas en compte l'inflation. Les données sont donc présentées ici en termes réels (*cf.* annexe p. 169).

## Le contexte et les facteurs de l'évolution des soutiens en termes réels entre 1986-1988 et 2000-2002

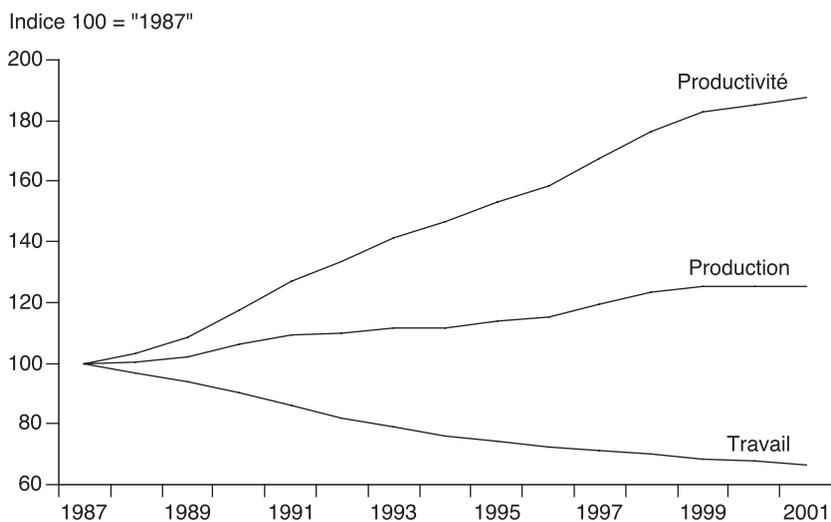
L'évolution des soutiens à l'agriculture s'est déroulée entre 1986-1988 et 2000-2002 dans un contexte qui peut se résumer en quatre points, constituant les facteurs de cette évolution :

## Une baisse relative du poids de l'agriculture dans l'activité économique

En fin de période, la contribution de l'agriculture au PIB ne dépasse généralement pas 4 % dans les pays de l'OCDE (1,1 % au Japon, 1,2 % en Suisse, 1,4 % aux États-Unis, 2,1 % dans l'Union européenne). Elle reste importante dans des pays qui ont un niveau de développement plus faible (Turquie 14,1 %, Pologne 4,1 %), ou qui ont une agriculture fortement tournée vers l'exportation (Nouvelle-Zélande 7 %, Australie 3,3 %). Mais au cours des quinze années étudiées, cette contribution a baissé de moitié dans la plupart des pays.

## Une forte amélioration de la productivité des agricultures

Les données de la base OCDE permettent d'apprécier l'évolution de la productivité du travail, grâce à deux indicateurs : le volume de la production (*cf.* encadré) et le nombre d'« équivalent travailleur à temps plein »<sup>80</sup>. Entre 1986 et 2002 (*cf.* fig. 4.6), le volume de la production agricole a augmenté, dans l'OCDE de 25 % alors que le volume de travail utilisé diminuait d'un tiers. Ceci correspond à une amélioration de la productivité du travail de près de 90 %. En fin de période, les disparités de productivité du travail demeurent très importantes au sein de l'OCDE. Exprimée en indice 1000 pour l'ensemble de l'OCDE, cette productivité varie entre 180 pour la Pologne et 2500 pour les États-Unis, la position de l'Union européenne étant proche de la moyenne. L'amélioration de la productivité du travail explique que les



**Figure 4.6** – Évolution du volume de la production agricole, du volume du travail\* et de la productivité du travail dans l'OCDE\*\* entre 1986-1988 et 2000-2002 (indice 100 en 86-88).

\* Équivalent agriculteur à temps plein.

\*\* Mexique et Turquie exclus.

Source : Calcul INRA à partir de données de l'OCDE.

80. Ce calcul n'est pas disponible pour le Mexique et la Turquie.

soutiens puissent baisser en valeur réelle alors que le revenu par tête augmente (*cf.* pour la France, le chapitre 3).

### **L'évolution des politiques agricoles suite à l'AACU de 1995**

Cet accord a incité les pays de l'OCDE à réduire les aides de la boîte orange, notamment le soutien par les prix et à développer les aides directes, susceptibles d'être classées dans la boîte verte ou du moins, dans un premier temps, dans la boîte bleue.

### **Une évolution très contrastée de la situation des différentes monnaies**

(*cf.* fig. 4.14)

Le dollar, par exemple, fort en début de période, notamment par rapport à l'euro, se déprécie fortement par la suite jusqu'au milieu des années 1990 pour s'apprécier ensuite en fin de période.

Sur ces aspects monétaires, il convient de rappeler que, dans un pays où la monnaie se déprécie, les importations tendent à renchérir alors que les exportations tendent à devenir plus compétitives ; les effets sont inversés dans un pays dont la monnaie s'apprécie. Ils ne sont pas spécifiques à l'agriculture. Ils prennent plus d'importance pour l'agriculture dès lors que celle-ci est moins protégée après l'AACU. Dans un système de prix garanti, les variations des taux de change qui agissent sur les prix à la frontière n'ont pas d'effets sur les prix intérieurs mais déterminent par contre les niveaux de subventions à l'exportation. Si le soutien devient plus « découplé », elles interviennent directement sur la formation des recettes des agriculteurs. Ces éléments permettent d'apprécier les politiques agricoles des différents pays de l'OCDE, notamment des États-Unis et de l'Union européenne. Après 1996, par exemple, date à laquelle les États-Unis se dotent d'une nouvelle loi agricole instituant un découplage des aides (*cf.* chap. 2), les prix mondiaux baissent. Comme le dollar s'apprécie, cette baisse se répercute directement sur les prix américains, ce qui amène les pouvoirs publics américains à prendre des mesures d'aide d'urgence. Dans le même temps, l'Union européenne diminue ses restitutions à l'exportation, compte tenu en partie de la dépréciation de l'euro. Cette conjoncture particulière de surévaluation du dollar et de baisse des cours mondiaux n'est peut être pas prête de se renouveler, ce qui facilitera d'autant la politique américaine et posera des problèmes pour l'Union européenne.

### **L'évolution des soutiens entre 1986-1988 et 2000-2002**

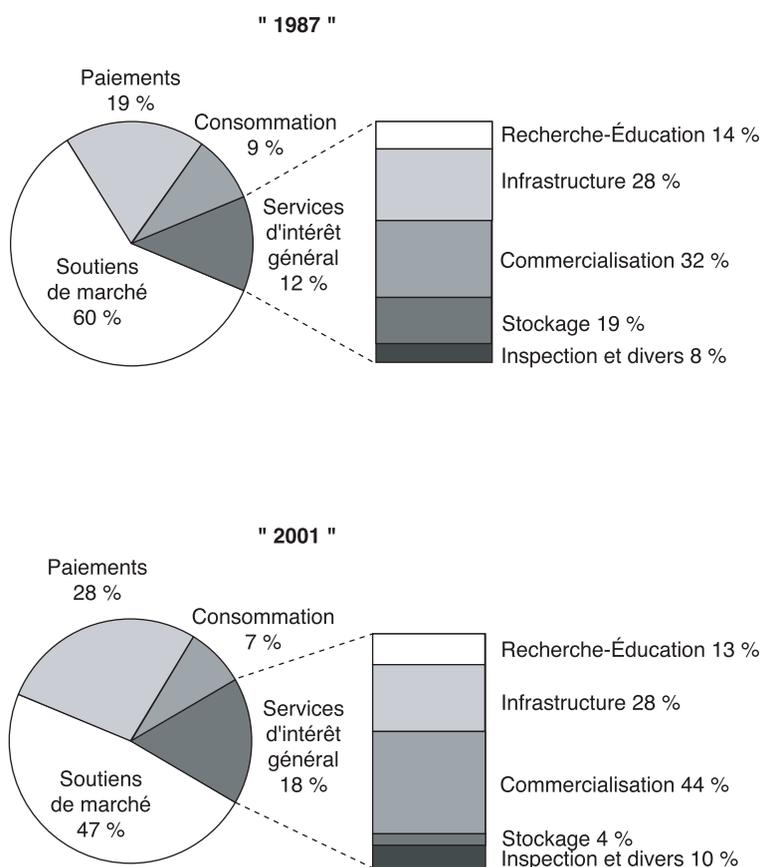
Si les pays de l'OCDE concentrent une large part des soutiens à l'agriculture, ceux-ci s'orientent à la baisse en valeur relative et en valeur réelle.

### **L'évolution du soutien total à l'agriculture**

Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, l'EST est passée, entre 1986-1988 et 2000-2002, de 302 à 315 milliards de dollars, soit de 2,5 à 1,3 % du PIB. Ceci renvoie à la diminution de la contribution de l'agriculture dans l'activité économique d'une part et à une baisse de l'EST en termes réels de 24 % d'autre part. La baisse en termes

réels des soutiens directs à la production, c'est-à-dire de l'ESP est plus forte (27 %) et sa part dans l'EST se tasse donc légèrement en passant de 79 à 75 % (cf. fig. 4.7).

La part des aides à la consommation de produits alimentaires financées sur fonds publics diminue également de 9 à 7 %. En fin de période, plus de 80 % de ces aides sont concentrées aux États-Unis et correspondent aux programmes de distribution de produits alimentaires aux catégories les plus défavorisées.



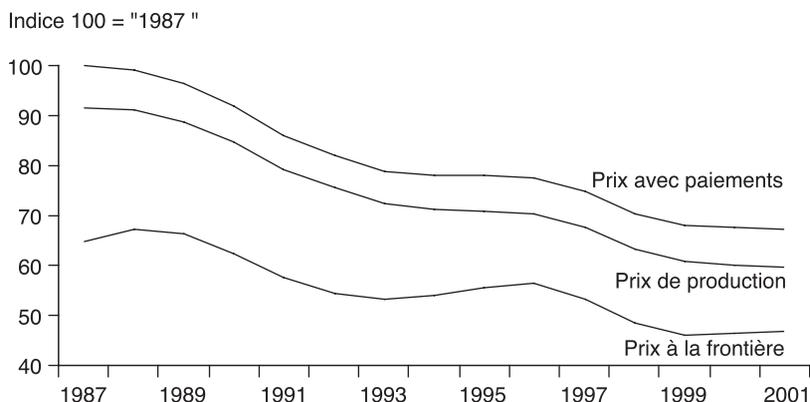
**Figure 4.7** – Répartition de l'EST au niveau de l'OCDE en « 1987 » et « 2001 » dans les pays de l'OCDE. (Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE).

En définitive, c'est la part des services d'intérêt général qui progresse (de 12 à 17 % de l'EST) ; leur valeur en termes réels augmente d'ailleurs de 6 points sur l'ensemble de la période. La plupart de ces aides sont classées à l'OMC dans la boîte verte et leur progression peut refléter l'émergence d'autres formes de soutien à l'agriculture après l'AACU. Cette progression profite notamment aux aides liées à l'organisation des structures de commercialisation et de promotion des produits agricoles dont la valeur réelle augmente de 50 %, leur part dans l'ESSG passant de 32 à 44 %

(cf. fig. 4.7). À l'inverse, les dépenses de stockage public, induites par les politiques de soutien par les prix sont imputables surtout à l'Union européenne (plus de 70 % des montants globaux de l'OCDE, en début de période). Elles baissent en valeur réelle de près de 80 %, leur part dans l'ESSG passant de 19 à 4 %. Les autres composantes de l'ESSG (recherche, éducation, infrastructures) restent relativement stables, en dehors des dépenses diverses et de celles relatives au contrôle de la sécurité alimentaire qui, compte tenu du renforcement des normes et des différents problèmes apparus (crise de l'ESB) voient leur part dans l'ESSG progresser de 2 %.

### L'évolution du soutien aux producteurs

Même si leur poids relatif baisse, les soutiens effectifs à la production, c'est-à-dire l'ESP restent prépondérants dans l'EST. En termes réels, l'ESP diminue entre 1986-1988 et 2000-2002, de 27 %. Cette évolution tient à une baisse de l'ESP par unité produite de 42 % et à une augmentation du volume de la production de 26 % (cf. tabl. 4.10 et 4.11).

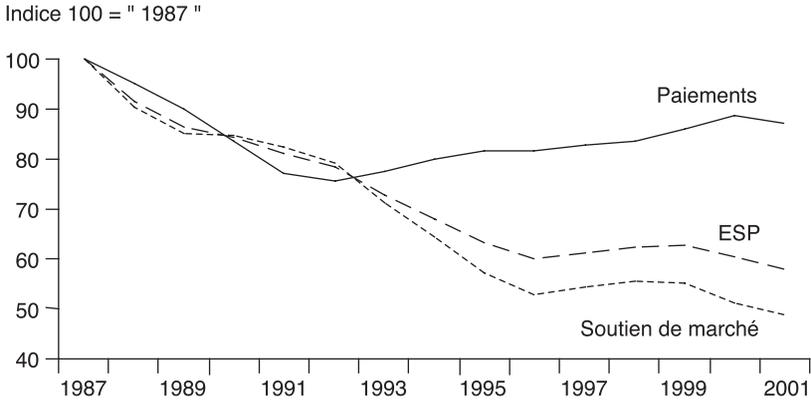


**Figure 4.8** – Évolution des prix avec paiements, des prix à la production, des prix à la frontière, en valeur réelle dans l'OCDE entre 1986-1988 et 2000-2002. (Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE).

Indice 100 en 1986-88 : prix avec paiements.

La part de l'ESP dans la valeur totale de la production est passée de 35 à 30 %. Ceci tient au fait que les prix unitaires, incluant les paiements directs, ont plus baissé que les prix à la frontière (c'est-à-dire, les cours mondiaux, cf. fig. 4.8). Ces derniers<sup>81</sup> ont baissé en valeur réelle de 28 %, les prix à la production de 35 % et les prix incluant les paiements de 33 % (cf. tabl. 4.11). Les soutiens des prix par le marché se réduisent de moitié par unité produite et diminuent globalement de près de 40 % (cf. fig. 4.9).

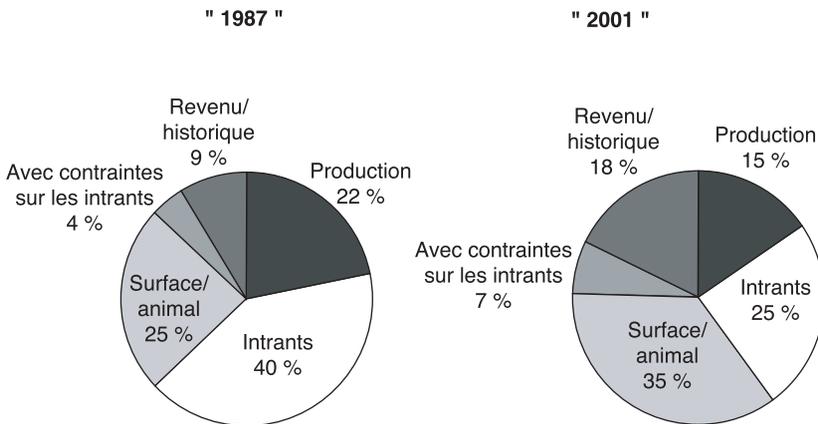
81. Cet agrégat, au niveau de l'OCDE, n'est qu'approximatif. Il mélange en effet des prix FAB pour les pays exportateurs et des prix CAF pour les pays importateurs. En outre, la valeur de la production au prix de référence n'est pas calculée, dans la base de l'OCDE, pour l'ensemble des produits. Elle a été estimée comme la valeur de la production moins l'ESP, les taxes et le surcoût de l'alimentation pour les animaux.



**Figure 4.9** – Évolution de l’ESP, du soutien des prix de marché (SPM) et des paiements directs par unité produite, en valeur réelle dans l’OCDE entre 1986-1988 et 2000-2002. (Source : calcul INRA d’après des données de l’OCDE).  
 Indice 100 en 1986-1988.

Ces évolutions reflètent les politiques agricoles de différents pays qui ont, suite à l’AACU, baissé les prix garantis en les compensant par des aides directes, comme on l’a décrit pour l’Union européenne et les États-Unis (cf. chap. 2). La part des soutiens des prix par le marché dans l’ESP est ainsi passée de 76 à 64 % entre 1986-1988 et 2000-2002. Les paiements directs par unité produite ne perdent par contre que 13 % en valeur réelle et progressent globalement de 10 %.

L’application de l’AACU a également été suivie par une modification de la composition de ces paiements directs (cf. fig. 4.10). On assiste à une régression des paiements les plus couplés et à une progression des paiements en théorie plus découplés. La part des paiements liés directement à la production passe ainsi, entre 1986-1987



**Figure 4.10** – Répartition des paiements par type dans les pays de l’OCDE entre « 1987 » et « 2002 ». (Source : calcul INRA d’après des données de l’OCDE).

et 2000-2002, de 22 à 15 % et celle allant aux intrants variables de 40 à 25 %. Dans le même temps, les primes à la surface ou au nombre d'animaux voient leur poids relatif progresser de 10 points, du fait des réformes menées dans l'Union européenne (cf. chap. 2). Quant à la part des aides directes au revenu ou établies sur base historique, elle passe de 9 à 18 %, suite aux nouvelles lois américaines (cf. chap. 2). Les paiements avec limitation de l'utilisation à certains intrants dont, notamment, les paiements « environnementaux » progressent, mais leur part reste limitée en fin de période à 7 % des paiements totaux.

### Analyse par périodes

Les soutiens à l'agriculture en termes réels évoluent en fonction des cours mondiaux. Ils tendent à fortement diminuer quand ces cours sont élevés et à augmenter ou à diminuer modérément quand ces cours sont faibles. En définitive, malgré l'accord de l'ACU, cette observation laisse à penser que les soutiens à l'agriculture restent très largement « couplés ». On peut distinguer quatre périodes (cf. tabl. 4.9) :

- dans les premières années, les cours mondiaux augmentent : l'ESP baisse de 6 % par an ;
- de « 1989 » à « 1993 », les cours mondiaux baissent pour retrouver un niveau inférieur de 18 % à celui de « 1986 ». La diminution annuelle de l'ESP n'est que de 1,9 % ;
- jusqu'en « 1996 », les cours mondiaux remontent et l'ESP baisse annuellement de 5,4 % par an ;
- les cours mondiaux chutent ensuite fortement jusqu'en « 1999 » et l'ESP augmente en valeur réelle de 4,6 % par an ;
- de « 1999 » à « 2002 », les prix mondiaux augmentent à nouveau modérément et l'ESP baisse en valeur réelle de 3,7 % par an.

**Tableau 4.9.** Taux annuels de variation entre 1986-1988 et 2000-2002 selon les périodes dans l'OCDE pour le prix à la frontière, le prix avec paiements, l'ESP unitaire, le volume de la production et l'ESP global.

	1987-1989	1989-1993	1993-1996	1996-1999	1999-2001	1987-2001
<b>Données par unité produite</b>						
Prix à la frontière	1,1	- 5,3	2,0	- 6,5	0,7	- 2,3
Prix avec paiements	- 1,7	- 4,9	- 0,6	- 4,2	- 0,8	- 2,8
ESP unitaire	- 7,1	- 4,1	- 6,3	1,5	- 3,8	- 3,8
Volume de la production	1,0	2,3	1,0	3,1	0,0	1,7
ESP global	- 6,2	- 1,9	- 5,4	4,6	- 3,7	- 2,2

Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE.

La valeur réelle des soutiens à l'agriculture évolue donc de manière cyclique avec les cours mondiaux mais la tendance lourde de long terme reste orientée à la baisse.

## L'évolution des soutiens en termes réels par pays

Les évolutions globales au niveau de l'OCDE sont très largement dominées par celles des États-Unis et de l'Union européenne<sup>82</sup>, compte tenu de leur poids dans l'ensemble. En fin de période, leur part dans le volume global de la production agricole de l'OCDE s'établit ainsi pour chacun à 35 % (cf. tabl. 4.10). Pour les autres pays, on peut distinguer quatre groupes :

- trois pays du groupe de Cairns, Australie (AUS), Nouvelle-Zélande (NZL), Canada (CAN), grands exportateurs de produits agricoles, qui soutenaient déjà peu leur agriculture en début de période et qui ont fortement diminué, voire supprimé, ces soutiens au cours de la période ;
- le groupe des « amis de la fonctionnalité », Japon (JPN), Corée du Sud (KOR), Norvège (NOR), Suisse (CHE) auquel on peut ajouter l'Islande (ISL) qui sont, à l'exception de la Corée, des pays développés, importateurs de produits agricoles et qui protègent fortement leur agriculture ;
- les pays issus du bloc socialiste, République tchèque (CZE), Hongrie (HUN), Pologne (POL), République slovaque (SVK) dont l'agriculture a été déréglementée ;
- le Mexique (MEX) et la Turquie (TUR), pays en développement, dont la protection de l'agriculture est plutôt croissante.

Le tableau 4.10 donne les répartitions de l'EST et de l'ESP, au sein de l'OCDE, pour ces grandes zones et le tableau 4.11 et la figure 4.11 détaillent quelques évolutions des ESP par pays.

### Les soutiens aux États-Unis et dans l'Union européenne

En 2002, l'EST représente 0,9 % du PIB aux États-Unis et 1,3 % dans l'Union européenne. En valeur réelle, cet indicateur a nettement moins diminué aux États-Unis (– 3 %) par rapport à l'Union européenne (– 32 %), entre 1986-1987 et 2000-2002. Cette stabilité aux États-Unis tient à une croissance très forte des aides à la consommation alimentaire pour les couches défavorisées dont la part dans l'EST est passée de 17 à 24 %, alors qu'elle n'est que de 3,5 % dans l'Union européenne en fin de période.

En ce qui concerne l'ESP, les positions relatives des États-Unis et de l'Union européenne ont peu bougé. Globalement, au cours de la période 1986-2002, le soutien étant deux fois moins important aux États-Unis. L'ESP en valeur réelle a toutefois plus baissé dans l'Union européenne (31 %) qu'aux États-Unis (20 %). Ceci tient au fait que l'Union européenne a freiné la croissance de sa production (qui atteint toutefois 20 % au cours de la période) par des mesures de contrôle de l'offre (quotas laitiers, gel des terres...) alors que les États-Unis ont, au contraire, favorisé cette croissance (+ 35%).

Par contre, les évolutions annuelles ont été très différentes. Elles ont été très accidentées aux États-Unis (cf. fig. 4.12), notamment en fin de période. Autour de 1996,

82. À la différence des résultats publiés par l'OCDE, les données sur l'Autriche, la Finlande et la Suède ont été intégrées à l'Union européenne, avant leur adhésion, soit dès 1986, ceci pour rendre cohérentes les comparaisons.

**Tableau 4.10.** Répartition du volume de la production, de l'ESP et de l'EST par groupe de pays dans l'OCDE entre « 1987 » (1986-1988) et « 2001 » (2000-2002) et part de l'EST dans le PIB.

	UE	USA	CAN	AUS NZL	JPN	KOR	ISL NOR CHE	CZE HUN POL SVK	MEX TUR	OCDE
Volume de la production										
« 1987 »	37,1	32,7	3,1	4,8	4,8	1,8	0,7	6,5	8,6	100
« 2001 »	35,5	34,7	3,7	5,8	3,9	1,8	0,5	4,8	9,3	100
Indice « 2001 » : 100 en « 1987 »										
ESP (valeur réelle)	121	134	149	150	104	126	101	93	136	126
« 1987 »	41,3	15,6	2,3	0,8	13,4	8,3	2,4	13,3	2,6	100
« 2001 »	39,1	17,1	2,0	0,5	13,8	12,9	2,2	3,7	8,8	100
Indice « 2001 » : 100 en « 1987 »										
EST (valeur réelle)	69	80	64	47	75	113	68	20	246	73
« 1987 »	37,5	20,2	2,2	0,8	12,4	7,2	2,2	13,8	3,6	100
« 2001 »	33,2	25,6	2,0	0,6	13,1	11,3	1,8	3,2	9,1	100
Indice « 2001 » : 100 en « 1987 »										
% EST / PIB	68	97	67	59	81	120	63	18	193	76
« 1987 »	2,7	1,4	1,7	1,0	2,3	9,3	3,7	10,8	1,9	2,5
« 2001 »	1,3	0,9	0,8	0,4	1,4	4,6	1,8	1,7	2,4	1,3

Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE.

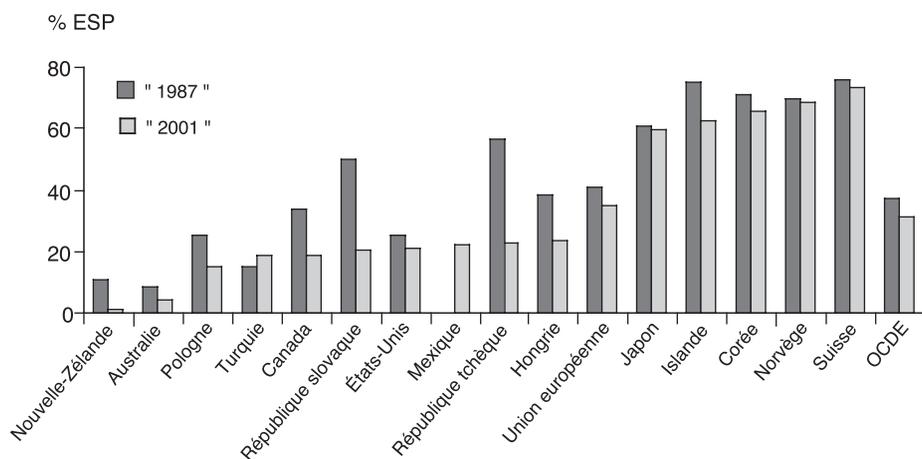
année du Farm Bill instituant un découplage des aides (*cf.* chap. 2), l'ESP est tombée à l'indice 40 par rapport à « 1987 ». Les nouvelles baisses des soutiens programmées dans la loi de 1996 et l'institution de droits à subvention sur base historique se heurtent à la baisse des prix mondiaux et à la remontée du dollar, notamment par rapport à l'euro. C'est dans ce contexte monétaire que sont votées les aides d'urgence, aides se traduisant par une remontée très forte des paiements et de l'ESP. Dans l'esprit de la loi de 1996, les paiements sur base historique devaient se substituer à toutes autres formes d'aides ; ils n'en représentent que le quart en fin de période. La part des SPM dans l'ESP, qui sont essentiellement liés au *loan rate* pour les céréales et au système de soutien au lait et au sucre (*cf.* chap. 2), n'a baissé que modérément (de 25 à 21 %).

Les évolutions dans l'Union européenne ont été beaucoup plus régulières et marquées par l'application des réformes de 1992 et de 1999 (*cf.* chap. 2) qui ont baissé les prix garantis et compensé ces baisses par le versement d'aides à la surface ou par tête. En valeur réelle, les paiements directs ont plus que doublé alors que les soutiens par le marché ont été réduits de moitié. La part de ces soutiens dans l'ESP est passé de 87 à 57 %. En fin de période, les paiements se stabilisent

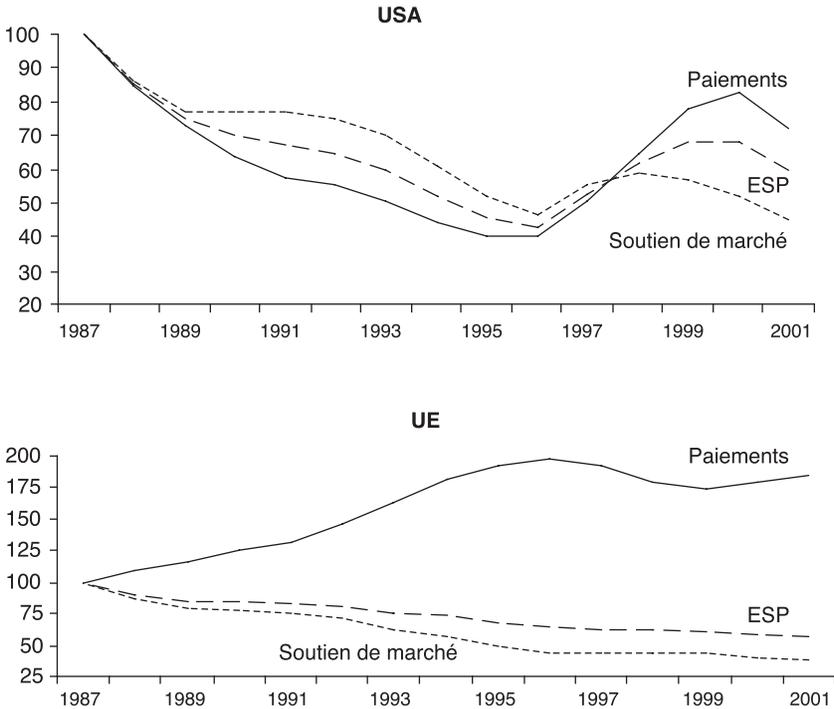
**Tableau 4.11.** Données sur l'ESP dans les pays de l'OCDE en « 1987 » (1986-1988) et « 2001 » (2000-2002).

	% ESP recettes agricoles		% soutien de marché / ESP		Évolution en termes réels « 2002 » : indice 100 en « 1987 »			Évolution en termes réels, par unité « 2002 » : indice 100 en « 1987 »			
	« 1987 »	« 2001 »	« 1987 »	« 2001 »	ESP	SPM	Paielements	Prix frontière production	Prix production	Prix + paiements	ESP unitaire
AUS	8	4	47	3	62	3	115	80	77	77	39
CAN	33	19	49	47	64	62	66	96	85	78	43
CZE	56	23	71	64	11	10	14	71	44	40	16
UE15	41	35	87	57	69	45	224	75	61	68	57
HUN	38	24	75	57	41	31	71	119	96	96	59
ISL	75	63	88	47	54	29	227	89	44	60	50
JPN	61	59	90	90	75	76	71	78	75	75	73
KOR	71	66	99	94	113	107	723	111	93	96	90
MEX	-	22	-	68	-	-	65	38	50	49	-
NZL	11	1	18	69	12	45	4	121	119	108	9
NOR	70	69	48	42	64	56	71	70	64	67	66
POL	25	15	65	74	27	31	20	43	40	37	22
CHE	76	73	82	59	70	50	164	79	57	70	67
TUR	15	18	69	78	125	141	91	92	96	95	114
USA	25	21	47	35	80	60	97	77	73	73	60
SVK	50	21	64	20	12	4	26	79	50	49	20
OCDE	38	31	76	64	73	61	110	72	65	67	58

Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE.



**Figure 4.11** – Pourcentage de l'ESP dans les recettes agricoles totales en « 1987 » et « 2001 » selon les pays, triés par ordre croissant selon le pourcentage de 2001. (Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE).



**Figure 4.12** – Évolution en termes réels des soutiens des prix par le marché, des paiements et de l'ESP par unité produite aux États-Unis et dans l'Union européenne entre 1986-1988 et 2000-2002. (Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE). Indice 100 en 1987.

(cf. chap. 4). Ils sont essentiellement (à 60 %) constitués par des aides à la surface ou à la tête d'animal.

La principale raison pour laquelle les soutiens européens sont plus importants est qu'il y a plus de produits concernés (cf. tabl. 4.12). Les productions d'animaux ne sont presque pas soutenues aux États-Unis. Par contre, la part de l'ESP dans les recettes totales atteint, dans l'Union européenne, 73 % pour la viande bovine, 37 % pour les volailles et 24 % pour le porc. Les soutiens pour le lait et le sucre sont presque équivalents dans les deux pays, compte tenu de soutiens directs par le marché (prix garanti, protection à la frontière, quotas). Ils sont même légèrement plus élevés aux États-Unis en fin de période. En grandes cultures, les soutiens ont baissé en valeur réelle dans les deux pays, mais restent plus importants dans l'Union européenne. La part de l'ESP dans la valeur des recettes totales est de 46 % dans l'Union européenne pour les céréales en fin de période et de 30 % aux États-Unis (cette part étant identique pour le blé, cf. chap. 5). Les oléagineux n'étaient pas soutenus initialement aux États-Unis. Ils l'ont été indirectement par la loi de 1996, la loi de 2002 officialisant ce soutien (cf. chap. 2). La part de l'ESP dans les recettes totales n'atteint toutefois que 23 % dans ce pays contre 40 % dans l'Union européenne, compte tenu des aides directes.

**Tableau 4.12.** Pourcentage de l'ESP dans la valeur des recettes totales aux États-Unis et dans l'Union européenne entre « 1987 » et « 2001 ».

	USA		UE	
	« 1987 »	« 2001 »	« 1987 »	« 2001 »
Céréales	42	30	53	46
Riz	51	50	57	32
Oléagineux	8	23	58	40
Sucre	58	55	61	49
Viande bovine	6	5	54	73
Viande ovine	6	18	70	47
Porc	4	4	18	24
Volailles	13	5	24	37
Lait	60	48	57	44
Œufs	8	4	14	4
Produits communs	28	21	48	44
Total	25	21	41	35

Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE.

Pour terminer cette comparaison, soulignons que compte tenu des structures de production très différentes aux États-Unis et dans l'Union européenne, certains indicateurs donnent d'autres appréciations que les nôtres. L'agriculture européenne étant plus intensive, l'ESP ramenée à la surface est six fois supérieure à celle des États-Unis. La productivité du travail est par contre deux fois plus élevée aux États-Unis, ce qui fait que l'ESP par travailleur est légèrement plus forte que dans l'Union européenne. Certains commentateurs prennent ce dernier élément pour avancer la thèse que l'agriculture américaine est plus soutenue que l'agriculture européenne, argumentation qui paraît contestable.

### **Les faibles soutiens dans les pays de l'OCDE appartenant au groupe de Cairns**

Trois pays développés de l'OCDE appartiennent au groupe de Cairns (*cf.* chap. 3), l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Ces pays ont une agriculture très extensive tournée vers l'exportation. Leur agriculture était déjà initialement très peu soutenue et la plupart des soutiens ont été éliminés, au cours de la période.

Cette situation concerne en premier lieu la Nouvelle-Zélande où l'ESP en valeur réelle a diminué de près de 90 %. Sa part dans la valeur des recettes est passée de 11 à 1 % entre « 1987 » et « 2001 ». Ceci a été facilité par une tendance à la sous-évaluation du dollar néo-zélandais qui s'est traduite par une élévation des prix à la frontière et des prix réels à la production (à l'inverse de la plupart des pays). En Australie, la part de l'ESP dans les recettes totales est passée de 8 à 4 %, les soutiens par le marché ayant été éliminés et les paiements directs ayant été légèrement augmentés.

Au Canada, l'ESP en valeur réelle a chuté de 45 %. La part de l'ESP dans la valeur réelle est passée de 33 à 19 %. Cette baisse qui a porté autant sur les soutiens par le marché que sur les paiements a surtout concerné les grandes cultures (céréales et oléagineux) et les volailles pour lesquelles un contingentement de la production a été supprimé sous la pression des États-Unis. De tels systèmes ont été maintenus pour les œufs et pour le lait dont le prix est à un niveau relativement élevé, même en comparaison avec les États-Unis et l'Union européenne.

### **Le soutien élevé dans les pays « amis de la multifonctionnalité »**

Les soutiens les plus élevés s'observent dans les pays dits, avec l'Union européenne, « amis de la fonctionnalité », c'est-à-dire le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, auxquels on peut rattacher l'Islande. À l'exception de la Corée, ce sont des pays développés, importateurs de produits agricoles, où l'agriculture a un faible poids économique et s'est développée soit sur de faibles surfaces, soit dans des conditions de handicaps naturels. Le soutien important affiche la volonté de ces pays de protéger leur agriculture.

Dans tous ces pays, la part de l'ESP dans les recettes agricoles dépasse 60 % en fin de période et atteint 73 % en Suisse. En dehors de la Corée, l'application de l'AAUC s'y est pourtant traduite par une croissance modérée de la production, compte tenu de l'ouverture des marchés et des mesures de contrôle de l'offre. La baisse de l'ESP en valeur réelle, entre 1986-1988 et 2000-2002 a été sensible en Islande (- 46 %)<sup>83</sup>, en Norvège (- 36 %), en Suisse (- 30 %), moins au Japon (- 25 %). Le soutien par les prix a fortement diminué, notamment en Suisse et en Islande où la part des paiements directs dans l'ESP (dont certains à finalité environnementale) est passée de plus de 80 % à 60 %. Il est resté élevé au Japon (90 %).

La Corée est l'un des seuls pays où la valeur globale de l'ESP en termes réels a progressé. Le volume de la production a augmenté, en outre, de 25 %. La part des soutiens par le marché demeure en fin de période à un niveau élevé (94 %). Ceci explique les difficultés de la Corée à respecter ses engagements à l'OMC (*cf. supra* « Les soutiens à l'agriculture dans le monde à travers les déclarations à l'OMC »).

### **L'élimination des soutiens dans les pays en transition**

Au cours de leur transition, les pays issus du bloc socialiste, Tchéquie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, ont connu des évolutions relativement similaires. Partant d'une situation initiale où les prix agricoles étaient fortement soutenus, ces pays ont progressivement éliminé ces soutiens. C'est dans ces pays que l'ESP en valeur réelle baisse le plus, 90 % en Tchéquie et en Slovaquie, 70 % en Pologne et 60 % en Hongrie. La transition s'est aussi traduite par des baisses sensibles du volume de la production, excepté en Pologne. La part de l'ESP dans la valeur de la production est ainsi tombée entre 15 et 25 %. Les prix agricoles ont également fortement chuté (sauf en Hongrie où la dépréciation de la monnaie a joué en faveur d'une hausse des prix à la frontière).

83. Comme on l'a vu, l'Islande avait pourtant des problèmes pour respecter ses engagements à l'OMC. Ceci montre la différence qu'il peut y avoir entre les données OCDE et les déclarations OMC.

### Une hausse relative des soutiens dans les pays en développement de l'OCDE

L'ESP en valeur réelle a augmenté de 25 % en Turquie entre 1986-1988 et 2000-2002 et l'ESP unitaire de 14 %, la part de l'ESP dans la valeur de la production passant de 15 à 18 %. C'est un des rares pays où les soutiens par le marché ont augmenté, y compris en valeur réelle. L'agriculture a pourtant bénéficié d'une dépréciation de la monnaie qui s'est traduite par une baisse des prix à la frontière (8 %), modérée en comparaison avec les autres pays.

L'ESP était négatif au Mexique en début de période et il est difficile d'apprécier son évolution. Il semble toutefois que les soutiens augmentent plutôt au Mexique. En termes réels, la part de l'ESP dans la valeur de la production s'établit à 20 % en fin de période. Le volume de la production a augmenté de 60 %. Pourtant, la baisse des prix à la production et des prix avec paiements a été très forte. Ils ont en effet diminué de moitié entre 1986-1988 et 2000-2002. Ces évolutions qui semblent contradictoires sont à relier à l'évolution de la situation du peso mexicain et de ses effets sur les prix à la frontière. En effet, au cours de la période, la dépréciation du peso (monnaie faible) a toutefois été inférieure à l'inflation. Ceci se traduit par une forte baisse des prix à la frontière en termes réels (- 70 %) et explique que l'ESP ait pu augmenter malgré une forte baisse des prix perçus par les producteurs.

### L'évolution des soutiens en termes réels par produits

Les soutiens diffèrent également selon les produits. Ainsi, en « 2001 », la part de l'ESP dans les recettes agricoles varie de 80 % (riz) à 11 % (œufs) (cf. tabl. 4.13).

L'ESP pour les céréales (riz exclu) atteint en « 2001 » 32 % de la valeur totale de la production, contre 43 % en « 1987 » (cf. tabl. 4.13). En termes réels, elle a baissé de 44 % entre 1986-1988 et 2000-2002, compte tenu d'une hausse de la production de 16 % et d'une diminution de l'ESP unitaire de 52 %. Les soutiens de marché ont diminué de 90 % et ne représentent plus que 10 % de l'ESP en « 2001 » (contre 58 % en « 1987 ») alors que les paiements directs ont augmenté de 20 %. Les États-Unis, l'Union européenne et le Canada représentent 80 % de la production de l'OCDE en « 2001 ». L'ESP unitaire en termes réels a baissé de 52 % aux États-Unis, de 42 % dans l'Union européenne et de 70 % au Canada. La baisse relative des soutiens de marché par rapport aux paiements directs reflète surtout la politique de l'Union européenne (réforme de 1992 et Agenda 2000).

Pour le riz, l'ESP par unité produite a diminué en valeur réelle de 30 % entre 1986-1988 et 2000-2002 (cf. tabl. 4.13) et représente en « 2001 » 80 % de la valeur totale de la production. Au sein de l'OCDE, la production de riz est assurée en « 2001 » par le Japon (33 %), la Corée (19 %) et les États-Unis (34 %). L'ESP unitaire en valeur réelle a diminué de 25 % au Japon, de 50 % aux États-Unis et a augmenté de 5 % en Corée.

Les États-Unis sont le premier producteur d'oléagineux avec 72 % de la production de l'OCDE en 2000-2002, suivis de loin par l'Union européenne (15 %) et le Canada (7 %). L'ESP pour les oléagineux a baissé en valeur réelle de 12 %, compte tenu d'une hausse de la production de 50 % et d'une baisse unitaire de 40 %. En

**Tableau 4.13.** Données sur le soutien par produit dans les pays de l'OCDE en « 1987 » et « 2001 ».

	Céréales	Riz	Oléagineux	Sucre	Viande bovine	Viande ovine	Porc	Volaille	Lait	Œufs	Produits communs	Total
<b>% ESP / recettes agricoles</b>												
« 1987 »	43	80	27	48	31	50	17	22	55	19	40	35
« 2001 »	32	80	26	47	34	30	20	19	44	11	34	30
<b>% soutiens de marché / ESP</b>												
« 1987 »	58	90	18	85	77	62	69	78	87	73	74	76
« 2001 »	10	89	7	88	55	19	81	79	86	73	60	64
<b>Volume de la production « 2001 » : indice 100 en « 1987 »</b>												
	116	106	147	106	104	95	126	173	106	117	118	126
<b>Valeurs réelles « 2001 » : indice 100 en « 1987 »</b>												
ESP	56	77	88	72	89	51	91	93	61	47	69	73
ESP unitaire	48	72	60	68	86	54	72	54	58	40	59	58
Prix de référence	80	71	63	73	73	134	62	72	100	76	77	72
Prix production	57	71	60	71	71	85	61	63	73	67	65	65
Prix avec paiements	65	72	62	70	78	91	60	63	72	65	67	67

Source : calcul INRA d'après des données de l'OCDE.

2000-2002, elle représente 26 % de la valeur totale de la production. L'ESP unitaire en valeur réelle entre « 1987 » et « 2001 » a doublé aux États-Unis ; il a baissé de 60 % dans l'Union européenne et de 45 % au Canada. La production d'oléagineux reste plus soutenue dans l'Union européenne (*cf.* tabl. 4.12).

L'ESP pour le sucre a baissé en valeur réelle d'un peu plus de 28 % entre 1986-1988 et 2000-2002, et atteint 50 % de la valeur totale de la production (*cf.* tabl. 4.13). Comme le volume de la production a augmenté de 6 %, elle a baissé en valeur unitaire de 30 %. Les grands pays producteurs sont l'Union européenne (37 % du volume de la production en 2000-2002), les États-Unis (16 %), le Mexique (11 %) et l'Australie (10 %). Dans ces quatre pays, la part de l'ESP dans la valeur totale de la production s'établit respectivement à 48 %, 55 %, 52 % et 12 %. Les soutiens s'effectuent essentiellement par les prix.

Pour la viande bovine, l'ESP et l'ESP unitaire ont baissé en valeur réelle d'un peu plus de 10 % entre 1986-1988 et 2000-2002, le volume de la production étant resté quasiment stable. La part de l'ESP dans la valeur totale de la production est aussi restée stable (autour de 30 %) mais sa structure s'est modifiée compte tenu d'une baisse des soutiens de marché et d'une hausse des paiements directs. Ces évolutions reflètent surtout la politique de l'Union européenne dont le poids est important (28 % de la production de l'OCDE en 2000-2002 mais 72 % de l'ESP global dans l'OCDE). L'ESP unitaire en valeur réelle a augmenté de 17 % dans l'Union européenne alors

qu'elle a baissé dans les autres pays grands producteurs (Australie, Canada, États-Unis) dont les soutiens en début de période étaient déjà peu importants.

La production de viande ovine est en 2000-2002 assurée à 38 % par l'Union européenne, 28 % par l'Australie et 20 % par la Nouvelle-Zélande et a régressé globalement de 5 %. En valeur réelle, l'ESP a diminué de 50 % et sa part dans la valeur de la production est passée de 50 à 30 %. Les paiements directs se sont presque totalement substitués aux soutiens par le marché dont la part dans l'ESP est tombée à 20 % en fin de période. Les soutiens déjà faibles en début de période en Australie et en Nouvelle-Zélande ont complètement disparu en 2000-2002. Dans l'Union européenne, l'ESP en valeur réelle a baissé de 43 %, sa part dans la valeur de la production passant de 70 à 50 %, malgré une forte revalorisation des paiements directs.

L'ESP en valeur réelle a diminué entre 1986-1988 et 2000-2002 de 40 % pour le lait, la production restant quasiment stable (+6%). La part de l'ESP dans la valeur de la production est passée de 55 à 44 %, près de 90 % du soutien se faisant par le marché. La part de l'Union européenne dans le volume de la production dans l'OCDE est de 43 %, celle des États-Unis de 25 % ; elle est de 5 % en Nouvelle-Zélande, 4 % en Australie et 3 % au Canada. Dans l'Union européenne, l'ESP a diminué de 45 % et sa part est passée de 58 à 44 % (cf. tabl. 4.12). En dehors de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, le lait reste un produit très soutenu, avec des parts de l'ESP dans la valeur de la production, en 2000-2002, de 48 % aux États-Unis, 54 % au Canada, et 77 % en Suisse et au Japon.

L'ESP pour le porc a baissé en valeur réelle de 9 % compte tenu d'une augmentation du volume de la production de 26 % et d'une diminution de l'ESP unitaire de près de 30 %. La part de l'ESP dans la valeur de la production se maintient autour de 20 %. Elle est, en fin de période, presque nulle en Australie et aux États-Unis, proche de la moyenne de l'OCDE dans l'Union européenne et avoisine ou dépasse 50 % en Islande, au Japon, en Norvège, en Pologne et en Suisse.

L'ESP unitaire pour les volailles a baissé en valeur réelle entre 1986-1988 et 2000-2002 de 46 % mais, compte tenu d'une augmentation du volume de la production de 73 %, l'ESP globale n'a diminué que de 7 %. Comme pour le porc, la part de l'ESP dans la valeur de la production avoisine 20 % mais varie beaucoup selon les pays. Nulle en Australie et aux États-Unis, elle atteint en fin de période 36 % dans l'Union européenne et 80 % en Suisse et en Islande.

Les œufs sont l'un des produits les moins soutenus, la part de l'ESP dans la valeur de la production étant de 10 % en 2000-2002. L'ESP unitaire a pourtant baissé de 60 %, le volume de la production augmentant de 17 %. En valeur réelle, le prix des œufs a baissé de 35 % entre 1986-1988 et 2000-2002.

## L'évolution des soutiens dans certains pays en transition non membres de l'OCDE entre 1991 et 2001

L'OCDE a également un programme de suivi des politiques agricoles de certains pays non membres. C'est dans ce cadre qu'elle a appliqué sa méthode d'évaluation des

soutiens à l'agriculture à ces pays. Actuellement, les résultats disponibles et publiés concernent des pays en transition de l'est de l'Europe uniquement. Ces pays sont au nombre de sept : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Russie et Slovaquie. Tous ces pays, à l'exception de la Russie, sont candidats à l'accession à l'Union européenne, et quatre d'entre eux (l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie) feront partie de la prochaine vague d'élargissement, prévue le 1<sup>er</sup> Mai 2004.

Ainsi, l'OCDE dispose, pour ces pays, des séries d'ESP, d'ESSG et d'EST couvrant la période 1991-2001. C'est sur la base de ces séries que notre analyse est construite. Elle est organisée selon le plan adopté dans la section précédente. Nous nous intéressons dans un premier temps à l'évolution du soutien total et de sa composition dans les sept pays considérés. Puis nous centrons l'analyse sur les ESP et leur composition. Enfin, nous examinons l'évolution des ESP par produit.

Deux points méritent d'être soulignés au préalable. Tout d'abord, dans la section précédente, l'analyse de l'évolution du soutien total et de l'ESP pouvait se faire au niveau agrégé de l'ensemble de l'OCDE, les indicateurs agrégés correspondants étant calculés par l'OCDE. De tels indicateurs n'existent pas pour les sept pays non membres considérés. Nous sommes donc contraints, dans cette section, de garder la structure par pays tout au long de l'analyse. En second lieu, la section précédente proposait une analyse de l'évolution des soutiens à l'agriculture en termes réels. Pour cette section, nous ne disposons pas des séries en termes réels mais en termes nominaux. En conséquence, c'est l'évolution des soutiens en termes nominaux qui est considérée ici.

## L'évolution du soutien total et de sa composition entre 1991 et 2001

Le tableau 4.14 rapporte l'évolution de l'estimation du soutien total (EST) et de sa composition entre 1991 et 2001<sup>84</sup>. La première constatation qui s'impose est l'évolution très erratique du soutien total à l'agriculture et de sa composition dans les pays en transition considérés, sur la période 1991-2001. Cette évolution chaotique tient au processus de transition lui-même. Les secteurs agricoles de ces pays ont connu une forte contraction de leurs capacités de production en début de période, ce qui peut expliquer, en partie, la forte baisse des niveaux de soutien total enregistrée par la plupart des pays, entre 1991 et 1995. En outre, ces pays ont, en règle générale, enregistré de très fortes fluctuations de leurs monnaies sur la période. Ceci explique également, en partie, les fortes baisses des niveaux de soutien total entre 1991 et 1995, voire 1998 pour certains pays, puisque dans le tableau 4.14 ces niveaux sont exprimés en dollar. Par ailleurs, lors du processus de transition, les marchés des produits et des facteurs fonctionnent imparfaitement. Ceci crée des rigidités, certains signaux n'étant pas transmis d'un marché à l'autre. Parmi ces rigidités, l'OCDE souligne la mauvaise transmission entre les prix des produits à la frontière et les prix des marchés intérieurs (OCDE, 2002). Cette

84. Le tableau 4.14 ne donne en fait que la part de l'ESP dans l'EST. Le solde est surtout constitué par l'ESSG mais il comprend aussi les aides à la consommation alimentaire financées sur fonds publics. Celles-ci n'ont été importantes qu'en Russie en 1991 (26 % de l'EST) et en Roumanie en 1991 et 1995 (8 et 20 % de l'EST).

**Tableau 4.14.** L'évolution du soutien total (EST) et de sa composition entre 1991 et 2001

		1991	1995	1998	1999	2000	2001
<b>Bulgarie</b>							
EST	mn \$US	- 925	- 586	58	- 32	16	69
	% PIB	- 11,8	- 4,5	0,5	- 0,3	0,1	0,5
ESP	% EST	-	-	93	-	69	93
<b>Estonie</b>							
EST	mn \$US	1790	19	115	38	37	54
	% PIB	n.d.	0,5	2,2	0,7	0,7	1,0
ESP	% EST	95	5	89	66	76	89
<b>Lettonie</b>							
EST	mn \$US	13 508	53	140	141	106	115
	% PIB	n.d.	1,2	2,3	2,1	1,5	1,5
ESP	% EST	83	70	86	77	72	75
<b>Lituanie</b>							
EST	mn \$US	- 907	43	305	276	138	174
	% PIB	n.d.	0,7	2,8	2,6	1,2	1,5
ESP	% EST	n.d.	0	83	80	57	79
<b>Roumanie</b>							
EST	mn \$US	1853	1877	3693	1837	1555	2344
	% PIB	6,4	5,3	8,8	5,2	4,2	6,1
ESP	% EST	80	67	95	93	92	97
<b>Russie</b>							
EST	mn \$US	124 547	7218	5662	1235	2087	2801
	% PIB	n.d.	2,1	2,0	0,6	0,8	0,9
ESP	% EST	70	89	92	64	80	88
<b>Slovénie</b>							
EST	mn \$US	n.d.	270	354	393	338	361
	% PIB	n.d.	1,9	2,0	2,2	1,7	1,7
ESP	% EST	n.d.	93	91	90	90	91

Source : OCDE.

n.d. = non disponible.

mauvaise transmission explique, en partie, les niveaux de soutien total négatifs rapportés par le tableau 4.14 pour certains pays, au cours de la période<sup>85</sup> 1991-2001.

85. Les EST négatifs correspondent à des cas où les ESP sont négatifs et supérieurs, en valeur absolue, aux autres composantes de l'EST. Les ESP sont négatifs lorsque la composante SPM est négative et supérieure, en valeur absolue, à la composante paiements directs. La composante SPM est négative lorsque le prix à la production sur le marché intérieur est inférieur au prix à la frontière. Théoriquement, en situation de

Le tableau 4.14 suggère en second lieu que le soutien total accordé à l'agriculture a eu plutôt tendance à baisser dans la majorité des pays considérés, entre 1991 et 2001. Sa part dans le PIB évolue également à la baisse après le milieu des années 90 dans presque tous les pays.

Il n'est pas possible de dégager un mouvement général en ce qui concerne l'évolution de la composition de ce soutien total dans les pays en transition considérés. Dans la plupart des pays, le soutien total se compose en majeure partie du soutien aux producteurs (l'ESP représentant, en règle générale, plus de 75 % de l'EST). Soulignons toutefois que parmi les quatre États baltes qui feront partie de la prochaine vague d'élargissement de l'Union européenne, trois (*i.e.*, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) se caractérisent par une tendance à la hausse de la part de l'ESSG dans le soutien total (qui se marque dans le tableau 4.14 par une baisse de l'ESP). Ceci peut traduire le surcroît de dépenses rendues nécessaires dans ces pays pour améliorer et stabiliser les institutions, les infrastructures, le fonctionnement des marchés, les systèmes d'information et de formation, *etc.* dans une optique d'harmonisation avec les standards en vigueur dans l'Union européenne à quinze.

L'analyse par pays indique qu'en 2001, la part du soutien total dans le PIB (qui mesure le coût que ce soutien fait peser sur l'économie nationale) est inférieure à celle de l'Union européenne et à la moyenne observée dans l'OCDE pour la Bulgarie, l'Estonie et la Russie. En Lettonie, Lituanie et Slovaquie, le poids du soutien total à l'agriculture dans le PIB est un peu supérieur à celui enregistré par l'Union européenne et l'ensemble de l'OCDE, il est nettement plus fort en Roumanie. Dans ce pays en effet, qui est caractérisé par la plus forte part de l'agriculture dans le PIB, le soutien total accordé à l'agriculture compte pour plus de 6 % du PIB en 2001.

## L'évolution du soutien aux producteurs agricoles et de sa composition entre 1991 et 2001

Le tableau 4.15 rapporte l'évolution de l'ESP et de sa composition entre 1991 et 2001 pour les sept pays considérés. Les montants d'ESP rapportés, ainsi que leur part dans les recettes agricoles, révèlent que le soutien aux producteurs agricoles dans les pays en transition considérés est, en règle générale, nettement inférieur à celui observé dans l'Union européenne et pour l'ensemble de l'OCDE. Cette remarque s'applique à tous les pays exceptés la Slovaquie. Dans ce pays, en effet, en 2001, le soutien aux producteurs agricoles, qui représente 40 % des recettes, est supérieur à la part correspondante observée dans l'Union européenne (35 %) et en moyenne dans l'OCDE (31 %). Pour tous les autres pays, la part du soutien aux

---

libre-échange, le prix à la production sur le marché intérieur doit être égal au prix à la frontière (dans ce cas le soutien par les prix de marché, *i.e.*, la composante SPM, est nulle). La composante SPM peut être négative dans deux cas essentiels ; du fait de la politique appliquée (une taxe à la production et une subvention à la consommation, par exemple, entraînent un écart négatif entre le prix du marché intérieur et le prix à la frontière) ou du fait d'un mauvais fonctionnement des marchés et d'une transmission imparfaite entre les prix. Ces deux types de cas peuvent être observés dans les pays en transition.

**Tableau 4.15.** L'évolution du soutien aux producteurs agricoles (ESP) et de sa composition entre 1991 et 2001.

	1991	1995	1998	1999	2000	2001
<b>Bulgarie</b>						
ESP : % recettes agricoles	- 40	- 25	2	- 2	1	3
SPM : % ESP	nég.	nég.	80	nég.	26	89
Paiements directs : % ESP	-	-	20	-	74	11
Surface/effectif : % paiements directs	0	0	0	0	12	25
Intrants : % paiements directs	67	100	100	100	88	75
<b>Estonie</b>						
ESP : % recettes agricoles	59	0	20	6	7	13
SPM : % ESP	95	nég.	64	nég.	nég.	37
Paiements directs : % ESP	5	-	36	-	-	63
Surface/effectif : % paiements directs	0	0	61	53	46	44
Intrants : % paiements directs	45	100	39	47	54	56
<b>Lettonie</b>						
ESP : % recettes agricoles	70	5	20	22	15	16
SPM : % ESP	99	47	64	58	52	61
Paiements directs : % ESP	1	53	36	42	48	39
Surface/effectif : % paiements directs	0	80	8	19	32	41
Intrants : % paiements directs	100	20	85	78	68	59
<b>Lituanie</b>						
ESP : % recettes agricoles	- 262	0	16	16	6	11
SPM : % ESP	nég.	nég.	73	70	6	56
Paiements directs : % ESP	-	-	27	30	94	44
Surface/effectif : % paiements directs	0	33	30	17	9	27
Intrants : % paiements directs	100	19	27	17	24	35
<b>Roumanie</b>						
ESP : % recettes agricoles	15	10	30	20	19	24
SPM : % ESP	91	58	89	86	80	87
Paiements directs : % ESP	9	42	11	14	20	13
Surface/effectif : % paiements directs	0	4	1	0	0	66
Intrants : % paiements directs	100	84	96	94	90	26
<b>Russie</b>						
ESP : % recettes agricoles	60	17	19	4	8	10
SPM : % ESP	91	23	67	4	29	62
Paiements directs : % ESP	9	77	33	96	71	38
Surface/effectif : % paiements directs	0	0	0	0	0	0
Intrants : % paiements directs	29	68	74	76	72	66
<b>Slovénie</b>						
ESP : % recettes agricoles	n.d.	35	42	49	39	40
SPM : % ESP	n.d.	86	86	85	74	70
Paiements directs : % ESP	n.d.	14	14	15	26	30
Surface/effectif : % paiements directs	n.d.	12	36	44	54	54
Intrants : % paiements directs	n.d.	53	48	34	19	15

Source : OCDE. nég. = négatif n.d. = non disponible

producteurs dans les recettes agricoles varie, en 2001, entre 3 % pour la Bulgarie et 24 % pour la Roumanie.

Le tableau 4.15 montre que le soutien aux producteurs agricoles a eu tendance à diminuer entre 1991 et 2001 dans les pays en transition considérés. La baisse est très nette pour certains pays. En Lettonie, par exemple, l'ESP en pourcentage des recettes agricoles est passée de 70 % en 1991 à 16 % en 2001. De même en Russie, il était de 60 % en 1991 ; il est de 10 % en 2001. Pour d'autres pays en revanche, la baisse est beaucoup plus floue. C'est le cas de la Roumanie et de la Slovaquie. Suivant le mouvement général, observé dans tous les pays, l'ESP a d'abord diminué entre 1991 et 1995, puis augmenté jusqu'en 1998. Toutefois, alors que dans tous les autres pays, l'ESP ne retrouve pas en 1998 son niveau de 1991 d'une part, puis entame un mouvement de baisse jusqu'en 2001 d'autre part, en Roumanie et en Slovaquie, il semble qu'en 1998, l'ESP dépasse son niveau de 1991, puis tend à rester relativement stable par la suite.

Dans tous les pays, en début de période, l'essentiel du soutien aux producteurs passe par le soutien des prix de marché. Ceci est toujours vrai pour la plupart des pays en 2001 (excepté l'Estonie). Dans beaucoup de pays en transition, on note une modification sensible de la composition du soutien aux producteurs sur la période, la part du SPM diminuant au profit du soutien par les paiements directs aux producteurs. Cette évolution de la composition de l'ESP est très nette pour l'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie et, dans une moindre mesure, la Lettonie, ces quatre pays ayant progressivement rapproché leur politique agricole de celle de l'Union européenne dans l'optique de leur adhésion. On remarque bien d'ailleurs, dans ces quatre pays, la part croissante des paiements directs à l'hectare et aux effectifs animaux dans l'ensemble des paiements directs.

Enfin, le tableau 4.15 indique que dans tous les pays en transition considérés, une grande part des dépenses de paiements directs s'effectue sous forme de subventions aux intrants. Ainsi, la part des subventions aux intrants dans les paiements directs reste, dans la quasi-totalité des pays (excepté la Slovaquie en fin de période), très supérieure à celle observée dans l'Union européenne et en moyenne dans l'OCDE.

## L'évolution du soutien aux producteurs par produit entre 1991 et 2001

Le tableau 4.16 qui rapporte l'évolution de l'ESP par produit entre 1991 et 2001 pour les sept pays considérés confirme, pour une large part, la tendance à la baisse, évoquée précédemment, du soutien aux producteurs agricoles. Pour la majorité des pays en effet, les ESP de presque tous les produits ont diminué entre 1991 et 2001, ceux des céréales ayant, en règle générale, subi des réductions très importantes.

Le tableau 4.16 montre également que la distribution du soutien aux producteurs par produits est très variable d'un pays à l'autre et qu'il existe, dans beaucoup de pays, de grandes disparités entre les produits. De manière synthétique, il apparaît toutefois que, dans les sept pays en transition considérés, le sucre, la volaille et les œufs sont les produits les plus soutenus tandis que les céréales et les oléagineux sont les produits les moins soutenus.

**Tableau 4.16.** L'évolution du soutien aux producteurs\* par produit entre 1991 et 2001.

	Blé	Autres céréales	Oléa- gineux	Sucre	Viande bovine	Viande porcine	Volaille	Lait	Œufs
<b>Bulgarie</b>									
1991	-41	-17	-47	21	-81	-69	-29	-6	-18
2001	-4	-21	-2	59	24	-4	16	9	14
<b>Estonie</b>									
1991	90	83	n.d.	n.d.	57	30	37	60	61
2001	5	-2	20	n.d.	23	2	6	20	30
<b>Lettonie</b>									
1991	95	95	77	96	73	24	33	70	58
2001	12	12	24	50	30	30	59	-3	42
<b>Lituanie</b>									
1991	-211	-166	-171	-86	-177	-215	-215	-568	-363
2001	15	12	22	70	39	23	56	-28	22
<b>Roumanie</b>									
1991	42	22	-10	70	-19	-4	15	22	6
2001	22	19	1	64	16	-4	34	45	24
<b>Russie</b>									
1991	81	74	59	70	64	26	34	63	35
2001	-37	-50	13	39	49	23	66	16	28
<b>Slovénie</b>									
1991	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2001	39	29	n.d.	55	63	60	30	45	37

\* Pourcentage de l'ESP dans les recettes ; n.d. : non disponible.

Source : OCDE.

## Conclusion : les positions des États à Cancun

Plusieurs traits saillants ressortent :

- par rapport à d'autres secteurs, l'agriculture apparaît comme très protégée, le droit de douane moyen sur les produits agricoles étant dans la zone OMC, avant l'AACU, égal à 62 % ;
- les soutiens à l'agriculture se concentrent dans certains pays développés ;
- ils baissent en termes réels, compte tenu, sans doute des engagements des États à l'OMC, cette baisse étant rendue possible par des gains de productivité importants.
- l'application de l'AACU a été suivie d'une recomposition de ces soutiens, induite par les réformes des politiques agricoles effectuées dans la plupart des pays. Les soutiens par le marché diminuent au profit d'aides directes versées aux exploita-

tions, ce qui amène moins de distorsions sur le commerce agricole. Ils n'ont pas pour autant été totalement éliminés et leur poids reste important dans certains pays ; – les soutiens régressent plutôt dans les pays en transition et l'adhésion à l'Union européenne pour certains d'entre eux va se traduire par une remontée de ces soutiens.

Un nouveau cycle de négociations internationales s'est ouvert en 2000 et les questions agricoles sont devenues à nouveau l'un des points nodaux de ces négociations. En conclusion de l'ouvrage, nous reviendrons sur l'état de ces discussions. L'objet est ici de faire le point sur la position des différents États, de la déclaration commune de Doha en novembre 2001 à l'échec de Cancun en septembre 2003.

À Doha, les ministres des États-membres de l'OMC avaient signé une déclaration commune par laquelle ils s'engageaient à maintenir le processus de réforme et de libéralisation des politiques commerciales. Pour l'agriculture, les ministres s'étaient engagés (sans toutefois, préjuger du résultat) à mener des négociations globales sur les trois volets de l'accord (soutien interne, accès au marché et subventions aux exportations), ces négociations devant s'achever le 1<sup>er</sup> janvier 2005 au plus tard. En ce qui concerne les pays en développement, « *la déclaration faisait du traitement spécial et différencié pour les pays en développement une partie intégrante de l'ensemble des négociations, tant dans le cadre des nouveaux engagements pris par les pays que dans celui des éventuelles nouvelles règles et disciplines pertinentes, de manière à être effectif dans la pratique, et à permettre aux pays en développement de satisfaire à leurs besoins, notamment en matière de sécurité alimentaire et de développement rural.* » OMC (2003).

Les États membres devaient envoyer leurs propositions au secrétariat de l'OMC et 152 propositions et 6 communications techniques ont été reçues par le dit secrétariat qui en a fait une synthèse en décembre 2002 (OMC 2002). À titre personnel, le président Harbison a rédigé en mars 2003 un projet d'accord afin de préparer les discussions à la réunion interministérielle de Cancun. L'Union européenne et les États-Unis ont déposé, à la veille de la réunion, un texte fixant des modalités pour le futur accord mais sans les chiffrer : de cet accord est issu le texte ministériel du 13 septembre. Au cours de la réunion, deux textes de synthèse ont été déposés, le premier émanant du groupe africain (41 États) plaidant surtout pour une meilleure prise en compte du développement et le second déposé par le Brésil, l'Inde, la Chine et 18 autres pays (groupe des 21), rejoints ensuite par d'autres. Ce texte marque un rapprochement des pays du groupe de Cairns prônant la libéralisation des échanges et de certains pays en développement exacerbés par les positions défensives de l'Union européenne et des États-Unis, rapprochement qui était pressenti dès 2002 (Bjornskov et Lind, 2002). Avant de présenter les grandes lignes des propositions sur les trois volets, notons que :

– un premier groupe de propositions consiste pour une large part à reproduire les formes de l'AACU, en reprenant les mêmes formules de réduction sur les droits de douane, le soutien interne... et en conservant telle quelle la définition des boîtes. C'est l'orientation de l'Union européenne qui avait conçu dans ce sens sa nouvelle réforme en 2003 et qui proposait une réduction importante de la MGS de 55 %, une baisse des aides de la boîte bleue, un abaissement des tarifs de 36 % et une réduction de 45 % de toutes les formes d'exportations subventionnées. L'accord entre l'Union européenne et les États-Unis s'est fait pour une large part sur ces bases ;

- un second groupe de propositions, allant dans le sens d'une plus grande libéralisation, remet en cause les formes de calcul sur les réductions, en souhaitant par exemple éliminer les pics tarifaires, et la définition des boîtes établies par l'AAU ;
- la plupart des pays en développement réclament que les règles ne soient pas identiques pour les pays développés et les pays en développement. Ils considèrent, par exemple, que leurs préoccupations liées à des considérations autres que d'ordre commercial (lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire...) sont fondamentalement différentes de celles des pays développés. Ils demandent que le traitement spécial et différencié se traduise par la création d'une boîte « développement ».

Sur le volet « accès aux marchés », il y avait quasiment accord entre les différents pays pour accroître le volume des contingents tarifaires et donner une plus grande clarté à leur distribution. L'un des plus grands débats a porté sur les modalités d'une nouvelle réduction des droits de douane, emploi d'une formule de réduction linéaire comme à l'AAU ou emploi d'une formule dite « suisse » frappant plus fortement les tarifs les plus élevés. Le projet Harbison proposait ainsi, pour les pays développés, sur une période de cinq ans, un taux de réduction de 60 % pour les tarifs supérieurs à 90 %, de 50 % pour les tarifs compris entre 90 et 15 %, et de 40 % pour les autres. Cette proposition a été jugée insuffisante par le groupe des 21 car elle ne permettait pas une élimination des pics tarifaires et une réelle ouverture des marchés des pays développés pour certains produits, dits sensibles, tels que le sucre.

Sur le soutien interne, est apparu un foisonnement de propositions, notamment sur les définitions des boîtes. Or, celles-ci n'étaient pas remises en cause dans le projet Harbison qui proposait pour les pays développés une réduction de 50 % des aides de la boîte bleue sur une période de cinq ans et une diminution de 60 % de la boîte orange. Les propositions les plus extrêmes, notamment celles du groupe de Cairns, consistaient à fondre les boîtes bleue et orange et à procéder à terme à leur élimination, comme d'ailleurs à la suppression de la clause *de minimis*. Certains pays ont proposé de scinder la boîte orange en deux selon que les produits sont exportés ou non et d'élargir la notion d'exportations subventionnées aux mesures de soutien interne qui ont des effets de distorsions sur le commerce international ; le soutien du coton aux États-Unis était notamment visé (*cf.* encadré p. 166).

Le statut de la boîte verte dans les pays développés a fait l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci sont essentiellement de deux ordres : a) les préoccupations non commerciales, relatives notamment à la multifonctionnalité de l'agriculture ne justifient pas nécessairement un soutien à l'agriculture ; b) le caractère « découplé » de certaines aides au revenu est mis en doute, notamment si ces aides sont calculées sur des bases historiques « fluctuantes ». Le projet Harbison propose que ces bases soient fixées une fois pour toutes. Des pays demandent que la boîte verte soit scindée en deux pour imposer une réduction des aides « douteuses ». D'autres se prononcent pour le plafonnement des aides de la boîte verte, voire leur réduction.

Comme on l'a vu, la notion d'exportations subventionnées est discutée. Le projet Harbison l'élargissait aux crédits à l'exportation (utilisés par les États-Unis) et proposait une élimination des exportations subventionnées des pays développés au bout de six années. L'Union européenne s'engage à le faire sur les produits qui sont concurrents de ceux des pays en développement.

### Le débat sur le soutien du coton aux États-Unis

Le soutien du coton aux États-Unis fait actuellement l'objet d'un débat à l'OMC compte tenu d'une plainte déposée par le Brésil d'une part et de la position de certains pays africains, d'autre part, qui ont refusé de signer tout accord à Cancun si le sujet ne faisait pas l'objet de négociations. Au-delà de son caractère événementiel, ce débat est intéressant dans la mesure où il remet en cause les définitions de la boîte verte des exportations subventionnées et la clause *de minimis* telles qu'elles ont été adoptées dans l'AACU.

Le secteur cotonnier américain concerne 25000 exploitations. Il exporte la moitié de sa production, la part des États-Unis dans le marché mondial étant en 2002 de plus de 30 %. Depuis quelques années, les cours mondiaux du coton ne cessent de baisser, ce qui ruine les paysans de l'Afrique de l'Ouest notamment du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad. Ces pays, qui ont déposé à Cancun une proposition de suppression des aides américaines, accusent les États-Unis et sa politique de soutien du coton d'être responsables de cette situation\*.

Le coton est soutenu aux États-Unis par le système décrit au chapitre 3 (cf. encadrés p. 102 et 107). Un prix garanti de 52 cents par livre est assuré aux producteurs par le *loan rate* alors que le prix du marché mondial en 2002 était de 42 cents. Un prix objectif est fixé à 72 cents par livre mais ces aides sont versées, non sur la production effective, mais sur la base de surfaces et de rendements historiques. Une part de ces aides correspond à un montant fixe (les paiements de flexibilité ; cf. chap. 2.), mais une autre part est fonction du prix mondial (les paiements contracycliques). Les paiements fixes sont de 0,07 dollar par livre et sont donc, en 2002, très inférieurs aux paiements contracycliques. Pour s'assurer que le coton américain est compétitif, l'administration verse en outre une aide aux industries pour l'utilisation du coton américain à des fins internes ou pour l'exportation.

Les États-Unis admettent que les paiements contracycliques relèvent de la boîte orange compte tenu de leur dépendance aux prix mondiaux mais, dans leur dernière notification de 1999, ils les avaient déduits de leur MGS en se servant de la clause *de minimis*. Le Brésil argue que, pour le coton, ces aides dépassent en 2002 bien plus que 5 % de la valeur de la production et conteste la couleur « verte » des paiements de flexibilité puisque le calcul du prix objectif en tient compte. L'Oxfam (2002) note par ailleurs qu'il est interdit aux producteurs de coton de faire des légumes, des fruits ou autres cultures non soutenues s'ils veulent percevoir les aides et que la loi agricole de 2002 a fixé de nouvelles bases historiques (1998-2001) par rapport à la loi de 1986, ce qui, dans les

5 %	Aide aux utilisateurs
17 %	Paiements contracycliques
12 %	Contrats de flexibilité
65 %	Soutien des prix ( <i>loan rate</i> )

Figure 4.13 – Répartition des 4 milliards de dollars d'aides au coton américain en 2002.

deux cas, limite la portée de l'argument de l'administration américaine selon laquelle les producteurs ne sont pas obligés de produire du coton.

Les États-Unis ne font en outre aucune déclaration d'exportations subventionnées sur le coton même à propos de l'aide à l'industrie en arguant du fait qu'elle touche autant l'utilisation intérieure que l'exportation. Pour le Brésil, l'ensemble des aides constitue des exportations subventionnées.

\* L'Oxfam (2002) chiffre à 301 milliards de dollars la perte pour l'Afrique, induite par cette politique, soit le quart du montant de l'aide américaine à ce continent. Pour le Burkina Faso, par exemple, cette perte équivalait à 1 % du PIB et 12 % des recettes d'exportation.

Le traitement spécial et différencié pour les pays en développement est présent dans tous les volets du projet Harbison mais la création d'une boîte « développement » n'est pas retenue. Il en est de même d'ailleurs dans la proposition du groupe des 21, signée pourtant par l'Inde qui défendait une telle initiative. Comme dans l'AACU, le projet Harbison proposait des taux de réduction plus faibles des droits de douane, du soutien interne et des exportations subventionnées pour les pays en développement. Au nom du traitement S&D, les pays en développement pouvaient en outre déclarer une liste de produits « stratégiques » (en fonction de considération de développement ou de sécurité alimentaire) auxquels serait appliqué un taux de réduction minimum. Ils avaient aussi la possibilité de déclarer une MGS négative pour certains produits dans le calcul global de la MGS.

Sur les trois volets, le groupe des 21, a estimé que les efforts proposés par l'Union européenne et les États-Unis étaient insuffisants. Les pays africains ont mis en outre comme préalable à l'aboutissement d'un accord le règlement du problème du coton (*cf.* encadré) en demandant la suppression totale en 3 ans des subventions accordées aux exploitations américaines (et européennes) et l'octroi d'une indemnisation financière à leur pays. La fin de non-recevoir des USA et la tiédeur des Européens ont précipité la fin des négociations. En effet, les pays en développement refusant de discuter des sujets de Singapour sur l'ouverture des marchés des services tant que les pays industrialisés refusaient de parler des aides agricoles, les négociations sont restées bloquées.

Toutefois, cet échec du multilatéralisme, salué par les altermondialistes, ouvre la voie à d'autres formes d'accords de libéralisation commerciale comme les accords préférentiels. Or, ces accords (Accord Union européenne-Mercosur, zone de libre échange des Amériques, *etc.*) souvent passés entre « pays riches » et « pays pauvres » ne sont pas à l'avantage de ces derniers puisqu'ils impliquent généralement une obligation de réciprocité. De plus, ceux-ci perdent également en pouvoir de négociation en quittant les rangs de l'arène multilatérale. Contrairement à ce que certains pensent, l'échec de Cancun ne remet pas en cause la légitimité de l'OMC, ni celle de la libéralisation amorcée des échanges. Il reflète plutôt les contradictions des pays industrialisés qui veulent promouvoir le libre-échange de leurs partenaires dans certains secteurs tout en maintenant une certaine protection de leur propre agriculture. Il souligne également que l'OMC a joué son rôle en renforçant le pouvoir de négociation de ses membres les plus « faibles » tels que les pays en développement.

## Références bibliographiques

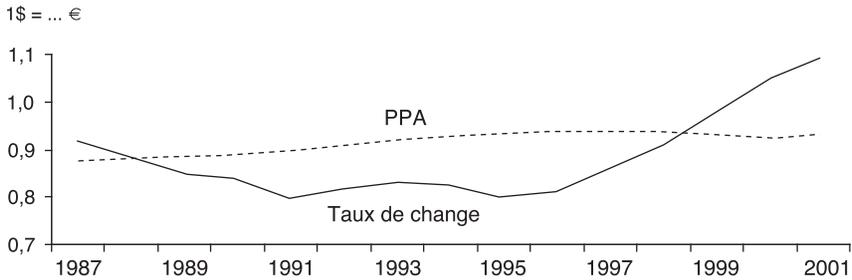
- ABARE, 2002 – Domestic support of agriculture. Is WTO « Special Treatment » for developing countries helping or hindering changes ABARE Current Issues, mai 2002, [www.abareconomics.com](http://www.abareconomics.com).
- BEGHIN J. et BUREAU J.-C., 2001 – Quantitative policy analysis of sanitary, phytosanitary and technical barriers to trade. *Économie internationale*, 87, 107-130.
- BERTHELOT J., 2001 – *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation*. L'Harmattan, Paris, 509 p.
- BJORNSKOV C. et LIND K.-M., 2002 – Where do developing countries go after Doha ? An analysis of WTO positions and potential alliances. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Agricultural Policy Research Division, working paper, août 2002.
- BOUËT A., BUREAU J.-C., DECREUX Y. et JEAN S., 2003 – Is agricultural liberalisation beneficial to developing countries ? CEPII et INRA, version révisée, juin 2003, 25 p.
- BUCKWELL A., 1997 – Some microeconomic analysis of CAP market regime. In : C. Ritson, D.-R. Harvey. *The Common Agricultural Policy*. CAB international, 139-162.
- BUREAU D. et BUREAU J.-C., 1999 – *Agriculture et négociations commerciales*. Rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 140 p.
- BUREAU J.-C., CHAHED Y., DROGUÉ S. et SALVATICI L., 2001 – *Protection du secteur agricole dans les pays tiers : un outil pour les négociations du millenium round*. Rapport au commissariat général au plan. UMR Économie Publique, INRA-INA-PG, 106 p.
- BUREAU J.-C. et SALVATICI L., 2003 – « WTO negotiations on market access : what we know, what we don't and what we should ». Papier invité, conférence « Agricultural Policy Reform and the WTO : where are we heading ? ». International Agricultural Trade Research Consortium, University of California Davis, Università della Calabria, Capri (Italie), Juin 23-26, 46 p.
- CAHILL C. et LEGG W., 1989-90 – Évaluation de l'aide à l'agriculture au moyen des équivalents subvention à la production et à la consommation : théorie et pratique. *Revue économique de l'OCDE*. n° 13, 15-46.
- DIAKOSAVVAS D., 2001 – The Uruguay round agreement on agriculture in practice : how open are OECD markets ? paper presented at the World Bank Conference « Leveraging Trade, Global Market Integration, and the new WTO Negotiations for Development », Washington DC, 23-24 July 2001.
- DOYON M., GOUIN D.-M. et PAILLAT N., 2003 – Analyse critique du concept d'ESP, estimation du soutien au producteur. Application au secteur laitier. *Économie Rurale*, 272, 74-87.
- Economic Research Service, 1998 – *Agriculture in the WTO. Situation and Outlook Series*, ERS-USDA (Economic Research Service-US Department of Agriculture), WRS 98-4, décembre 1998, 55 p.
- FONTAGNÉ L. et MIMOUNI M., 2001 – L'environnement, nouvel obstacle au commerce de produits agricoles et alimentaires. *Économie internationale*, 87, 63-87.
- GALLEZOT J., 2002 – Accès au marché agricole et agro-alimentaire de l'Union européenne. Le point de vue du négociateur à l'OMC et celui du douanier. *Économie Rurale*, 267, 56-66.
- GIBSON P., WAINIO J., WHITLEY D. et BOHMAN M., 2001 – *Profiles of tariffs in global agricultural markets*. Markets and Trade Economics Division. ERS-USDA, Agricultural Economic Report, 796, 44 p.
- HOEKMAN B., 2002 – Economic development and the WTO after Doha. World Bank Policy. Research working paper 2851, juin 2002.
- International Agricultural Trade Reserach Consortium, 2001 – Export competition : issues and options in the agricultural negotiations. IATCR commissioned paper n° 15, May 2001, 58 p.

- International Agricultural Trade Reserach Consortium, 2001 – Domestic support : issues and options in the agricultural negociations. IATCR commissioned paper n° 16, May 2001.
- JOSLING T., 1998 – The Uruguay round agreement on agriculture : A forward-looking assessment. Paper prepared for the OECD, Paris, oct. 26-27 1998.
- JOSLING T. et TANGERMANN S., 1999 – Implementation of the WTO agreement on agriculture and developments for the next round of negociations. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 26, n° 3, 371-388.
- JOSLING T., 2003 – Domestic farm support policy and the WTO negociations on domestics support. Stanford University. Conference « Agricultural policy reform and the WTO ». Capri. Juin 2003, 22 p.
- MATTHEWS A., 2002 – Les pays en développement et les négociations de l'OMC sur la libéralisation des échanges agricoles. *Économie Rurale*, 267, 5-18.
- MESSERLIN P.-A., 2002 – Niveau et coût du protectionnisme européen. *Économie Internationale*, n° 89, 90, 19-38.
- MICHALOPOULOS C., 1999 – Trade policy and market access issues for developing countries. World Bank working paper, 2 septembre.
- OMC, 2003a – Négociations sur l'agriculture : premier projet de modalités pour les nouveaux engagements. Comité de l'agriculture, session extraordinaire, TN/AG/W/1. <http://www.wto.org>.
- OMC, 2003b – Négociations de l'OMC sur l'agriculture, questions visées et état d'avancement. <http://www.wto.org>.
- OCDE, 2001 – *L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay, une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*. OCDE, Paris, 191 p.
- OCDE, 2002 – *Agricultural Policies in Transition Economies : Trends in Policies and Support*. OCDE, Paris, 153 p.
- OCDE, 2003a – Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 2003. Rapports annuels, 500 p.
- OCDE, 2003b – L'évolution des soutiens à l'agriculture en termes réels dans les pays de l'OCDE entre 1986 et 2002. OCDE, Paris, 28 p.
- Oxfam, 2002 – Cultivating poverty. The impact of U.S. Cotton Subsidies on Africa. <http://www.oxfam.org>.
- TANGERMANN S., 2002 – L'accord sur l'agriculture de l'Uruguay round fonctionne-t-il ? *Économie internationale*, 87, 3<sup>e</sup> trimestre, 15-44.

## Annexe : la mesure des soutiens et de leur évolution

Dans les rapports annuels de l'OCDE, les soutiens à l'agriculture sont chiffrés en monnaie nationale, en dollar et en euro. S'appuyant sur une étude récente de l'OCDE (2003), ils sont ici exprimés en termes réels pour mieux cerner leur évolution. Ceci est légitime dans la mesure où l'EST et l'ESP sont définies par l'OCDE comme des transferts entre agriculteurs, consommateurs et contribuables.

Exprimés en monnaie nationale, les soutiens à l'agriculture dépendent évidemment, dans chaque pays, des taux d'inflation. Cette expression des soutiens en monnaie nationale a peu de signification parce que les taux d'inflation varient dans le temps à l'intérieur de chaque pays et entre pays.



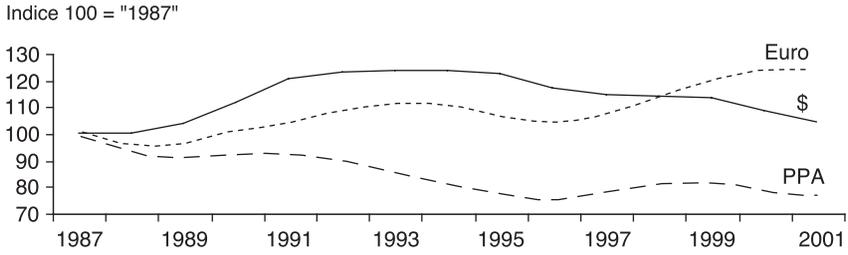
**Figure 4.14** – Taux de change courant et PPA de l'euro par rapport au dollar entre 1986-1987 et 2000-2001.

Si on agrège les soutiens au niveau de l'OCDE par le taux de change d'un pays particulier, on ne prend pas en compte, pour le pays considéré, son taux d'inflation propre. Si les taux de change évoluaient en fonction des taux d'inflation respectifs des différents pays, cette agrégation ne prendrait pas alors en compte l'inflation de ce pays de base. Les taux de change n'évoluent pas en outre totalement en fonction de ces taux d'inflation respectifs. Une monnaie tend à se sous-évaluer si sa dépréciation sur le marché des changes est plus forte que son différentiel d'inflation avec les autres pays. Dans le cas contraire, elle tend à se surévaluer.

La dépréciation (ou l'appréciation) d'une monnaie dont le taux de change est choisi comme numéraire pour agréger les soutiens sur l'OCDE affecte la mesure de ces soutiens. Si la valeur du dollar passe de 1 à 0,90 euro, situation qui correspond à une dépréciation du dollar, un même montant de soutien en euro, dans l'Union européenne, s'exprimera par un montant plus important en dollar. Ainsi, l'évolution des soutiens est forte lorsqu'ils sont convertis dans la monnaie d'un pays qui se déprécie (et tend à se sous-évaluer) et faible dans le cas contraire. Alors que certains effets des variations des taux de change sur la formation des soutiens peuvent être réels (en cas de politique couplée ; cf. *supra* « Le contexte et les facteurs de l'évolution des soutiens »), ces effets de mesure sont eux tout à fait artificiels.

L'évolution de l'EST au niveau de l'OCDE est ainsi différente selon qu'elle est chiffrée en dollar ou en euro. Jusqu'en 1996, le dollar se déprécie plutôt par rapport à l'euro (cf. fig. 4.14). L'EST augmente fortement exprimée en dollar et modérément en euro (cf. fig. 4.15). Le dollar s'apprécie par la suite et l'EST baisse en dollar et augmente en euro. Il est ainsi difficile de donner une appréciation de l'évolution de l'EST.

Exprimer dans un pays les soutiens en termes réels consiste à « déflater » leurs valeurs par un taux d'inflation, en utilisant, par exemple, l'indice du prix du PIB. Pour l'agrégation des soutiens au niveau de l'OCDE en termes réels, une solution cohérente est de prendre des indices qui ont la même signification dans l'espace et dans le temps. Si on « déflate » dans le temps par l'indice du prix du PIB, il faut prendre dans l'espace un indice qui lui correspond, c'est-à-dire les parités de pouvoir d'achat (PPA), calculées par l'OCDE et Eurostat, sur le PIB des différents



**Figure 4.15** – Estimation du soutien total (EST) entre 1986-1988 et 2000-2002 agrégée au niveau de l'OCDE en dollars, en euros et en termes réels (PPA) ; indice 100 en « 1987 ».

pays. La procédure consiste donc à « déflater » les données nationales et à les convertir à un taux de PPA d'une année.

Ce calcul conduit à estimer, au niveau de l'OCDE, une baisse en valeur réelle de l'EST, entre 1986-1989, de 24 % et une baisse de l'ESP de 27 %. En dollar, l'EST augmente de 4 % et en euro de 25 %. L'agrégation des soutiens à l'agriculture au niveau de l'OCDE, en utilisant le taux de change d'un pays est ainsi sensible au choix de ce pays et conduit à des résultats très différents de ceux qui sont calculés en termes réels.

# Les concours publics à l'agriculture en France et dans l'Union européenne

J. Muro, M. Desriers

Les concours publics à l'agriculture représentent l'ensemble des dépenses publiques, financées par l'État, les collectivités territoriales et l'Union européenne en faveur du secteur agricole. Financés par les contribuables, ils ne comprennent pas les soutiens implicitement inclus dans les prix à la production, supportés par les consommateurs. Comme l'a montré le chapitre précédent, les concours publics prennent une part croissante dans les soutiens à l'agriculture dans la mesure où les réformes successives menées dans les pays développés ont conduit à réduire les soutiens indirects des marchés, supportés en partie par les consommateurs, au profit d'aides publiques directement versées aux agriculteurs. Cette évolution de la structure des concours publics s'observe notamment dans l'ensemble de l'Union européenne après la réforme de la PAC de 1992 dont les orientations ont été renforcées en 1999 par une nouvelle réforme dite « Agenda 2000 » et en 2003 (*cf.* chap. 3).

La France n'avait pas attendu la création de l'Union européenne pour intervenir sur ses marchés<sup>86</sup>. C'est ainsi qu'en 1936 est créé l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB), qui préfigure les institutions européennes actuelles. Cette création est intervenue dans la période de la grande crise, provoquant alors un effondrement du marché des céréales. Parallèlement, à la même époque, les États-Unis mettaient en place un système de soutien qui existe encore (*cf.* chap. 3). En 1953, l'ONIB est devenu l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) et, en 1960, le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) est institué en réponse au problème des excédents de production qui commençaient à se manifester en France dans plusieurs secteurs agricoles. À sa création, en 1962, la PAC s'inspire de la politique agricole française et son financement par le budget de

---

86. Comme le rappelle Bourgeois (1998), l'idée d'introduire un prix de soutien déconnecté des cours mondiaux date de la loi douanière de 1819, adoptée sous la Restauration.

L'Union européenne est assurée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) dont les structures vont en partie se calquer sur celles du FORMA. Entre 1962 et 1967, les dépenses de gestion des marchés agricoles sont progressivement prises en charge par le budget communautaire et, en 2002, en France, plus de 90 % de ce type de dépenses sont financés par le FEOGA. La mise en place d'une politique structurelle communautaire a, au départ, été un échec au sein de l'Union européenne, les dépenses concernant ce volet étant essentiellement nationales. Toutefois, avec l'instauration du « second pilier » lors des accords conclus dans le cadre d'Agenda 2000 et, dans la perspective d'un nouvel élargissement de l'Union, les financements communautaires en faveur du domaine structurel ont récemment amorcé une montée en puissance.

Ce chapitre étudiera successivement les dépenses agricoles de l'Union européenne en faveur de l'ensemble des États membres et, ensuite, plus précisément, les concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française. Dans les deux cas, il sera donné une analyse très succincte de l'évolution des dépenses en longue période avant la réforme de la PAC de 1992, puis on se livrera à une analyse plus approfondie des années 1990 à 2002, période sur laquelle on dispose de données harmonisées détaillées.

## Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

L'analyse de l'ensemble des dépenses du FEOGA en longue période est un exercice périlleux de plusieurs points de vue :

- l'union européenne a connu des élargissements successifs (*cf.* chap. 3) et les données portent ainsi sur un nombre croissant de pays au fil du temps ;
- les unités de mesure pour exprimer les budgets ont changé : unité de compte (UC), unité de compte européenne (UCE), ECU puis euro. Les données globales sur le FEOGA ont toutefois été rétopolées par la direction du budget communautaire en euros et en euros constants ;
- la nomenclature des dépenses du FEOGA a été profondément remaniée en 1986 puis après la réforme de 1992 pour tenir compte du redécoupage des organisations communes de marché (OCM) ; les séries n'ont pas été rétopolées dans les nouvelles nomenclatures pour toutes les années antérieures. (*cf.* tabl. 5.1).

Pour lever les deux premiers obstacles, on a privilégié, comme indicateur d'évolution des dépenses du FEOGA, la part de ces dépenses dans le PIB communautaire. Il faut toutefois conserver en mémoire que le PIB communautaire a connu en volume une forte croissance et qu'une stabilité de la part des dépenses du FEOGA dans le PIB signifie en fait qu'elles se sont fortement accrues.

## L'évolution des dépenses avant 1990 dans l'ensemble des États membres

Le FEOGA se met en place en 1962, année où est également créée l'OCM dans le secteur des céréales. Les OCM du lait et des matières grasses sont instituées en 1965 et 1967 et le taux de couverture par le budget communautaire des dépenses des États membres passe progressivement de 1/6 en 1962 à 100 % en 1967 (Communautés européennes, 1975).

Dès sa création, le FEOGA comprend deux sections :

- la « section garantie » qui gérait essentiellement, avant la réforme de 1992, les mesures définies dans le cadre des organisations communes de marché (OCM) ;
- la « section orientation » cofinçait jusqu'en 1992 les actions socio-structurelles en faveur de l'agriculture ; certaines d'entre elles (indemnité viagère de départ par exemple) étaient, cependant, exclusivement prises en charge par les États membres.

Alors que Sicco Mansholt, commissaire à l'agriculture lors de la création de la PAC, avait souhaité promouvoir une politique structurelle (*cf.* chap. 3), celle-ci n'a pas réussi à prendre son envol et les crédits du FEOGA se sont essentiellement concentrés dans la section « garantie ». En 1968, le FEOGA-Garantie prend le relais effectif des dépenses nationales de soutien et les dépenses du FEOGA (relevant pour l'essentiel du fonds de garantie) s'élèvent à 1,3 milliard d'euros (7,8 milliards d'euros en 2002)<sup>87</sup>, soit 0,35 % du PIB communautaire (*cf.* fig. 5.1).

### La croissance des dépenses du FEOGA de sa création à 1990

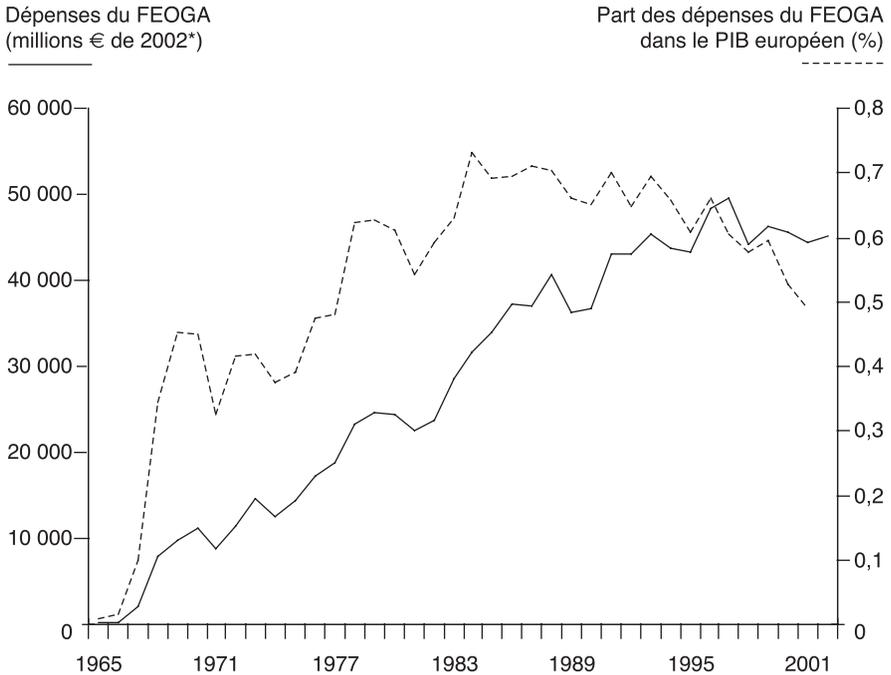
Avec la mise en place progressive des différentes OCM et le début d'importantes interventions, notamment dans le secteur laitier, les dépenses du FEOGA-Garantie ont rapidement augmenté pour atteindre plus de 4,5 milliards d'euros (14,4 milliards d'euros 2002) en 1975, leur part dans le PIB s'élevant à près de 0,4 %. Malgré les excédents chroniques dans les secteurs du lait, puis des céréales et de la viande bovine, et malgré les mesures visant à stabiliser les dépenses (*cf.* chap. 2), les concours publics européens à l'agriculture ont continué à s'élever d'année en année pour atteindre 28,3 milliards d'euros en 1990 (36,8 milliards d'euros 2002), soit 0,65 % du PIB communautaire.

En termes réels, les dépenses des deux sections du FEOGA ont ainsi augmenté de 155 % entre 1975 et 1990 dans l'ensemble de l'Union européenne. Pourtant, leur part dans le budget communautaire total a régressé, compte tenu de l'émergence de politiques dans d'autres secteurs, notamment en matière de développement régional : elle dépassait 90 % avant les années 1970 et elle n'est plus que de 65,2 % en 1990 (*cf.* fig. 5.2).

### L'évolution de la structure des dépenses du FEOGA-Garantie par produit

La structure des dépenses du FEOGA-Garantie s'est également modifiée selon les produits, compte tenu de l'évolution de la situation des différents marchés. Au cours

87. Évolution déflatée par l'indice du prix du PIB européen.



**Figure 5.1** – Évolution des dépenses communautaires agricoles et part de ces dépenses dans le PIB européen.

\* Évolution « déflatée » par l'indice du prix du PIB européen.

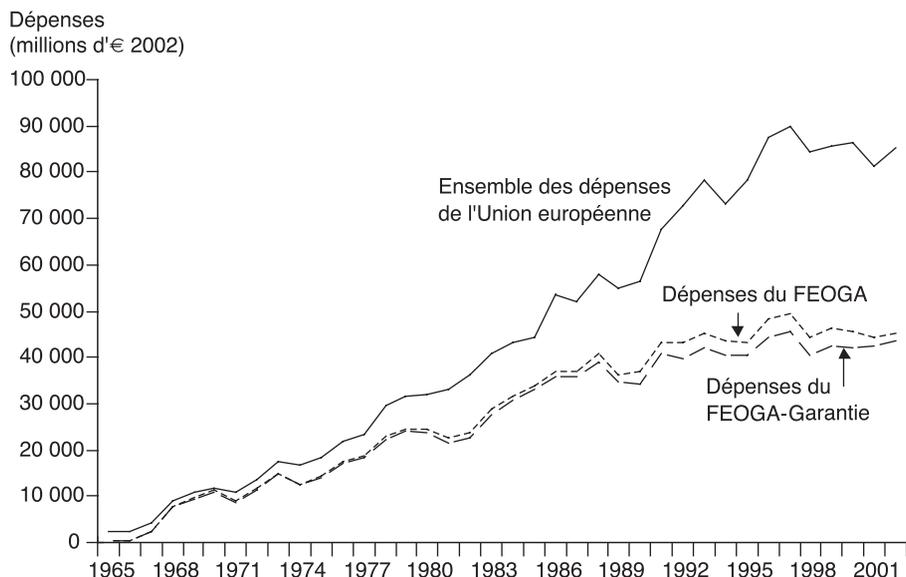
Source : Commission européenne.

de la période considérée, cinq grands secteurs se sont partagés l'essentiel des dépenses : les céréales, le lait, les matières grasses, la viande bovine et le sucre (cf. tabl. 5.1).

Dans les premières années, ce sont les excédents laitiers qui provoquent la plus forte croissance des dépenses : leur part dans les dépenses du FEOGA-Garantie pour les produits passe ainsi de 30 % entre 1962-1972 à 34 % à la veille de l'instauration des quotas laitiers. Elle décroît ensuite, malgré l'importance des aides à la cessation d'activité laitière qui s'amenuise au cours du temps. Entre 1987 et 1989, cette part ne représente plus que 22 % de l'ensemble des dépenses du FEOGA-Garantie pour les produits.

Après une décroissance, la part des céréales augmente à nouveau sur la fin de la période considérée pour s'établir à 16 % en moyenne entre 1987 et 1989, le marché étant excédentaire depuis le début des années 1980 ; en grandes cultures, s'ajoutent 11,5 % correspondant à l'aide versée aux tritrateurs pour utiliser les oléagineux d'origine nationale (cf. chap. 2).

À la création de la PAC, l'Union européenne était déficitaire en viande bovine (cf. chap. 2) pour laquelle les dépenses ont été quasiment nulles jusqu'en 1974. La production de viande a ensuite été favorisée par l'instauration des quotas laitiers qui



**Figure 5.2** – Évolution de l'ensemble des dépenses communautaires et de celles en faveur de l'agriculture.

Évolution « déflatée » par l'indice du prix du PIB européen.

Source : Commission européenne.

**Tableau 5.1.** Évolution de la structure par produit des dépenses du FEOGA-Garantie sur les périodes 1962-1972, 1980-1982 et 1987-1989\*.

	1962-1972	1980-1982	1987-1989
Céréales (%)	39,3	15,9	16,4
Lait (%)	30,4	33,6	22,4
Viande bovine (%)	0,8	11,6	9,7
Matières grasses (%)	11,6	8,7	16,4
dont oléagineux (%)	n.d.	4,9	11,5
dont huile d'olive (%)	n.d.	3,7	4,9
Sucre (1) (%)	7,4	7,6	8,4
Autres produits (%)	10,5	22,6	26,6
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Montant total annuel (2)	1 333	11 348	24 119

Source : Commission européenne et données du rapport « Bilan des Communautés européennes et de la politique agricole commune » de l'APCA (1975).

(1) Montant brut, cotisations non déduites.

(2) Valeur moyenne en millions d'UC pour 1962-1972, en millions d'ECU pour 1980-1982 et pour 1987-1989.

n.d. : non disponible.

\* Les données ci-dessus renvoient à une ancienne nomenclature, différente de celle utilisée dans l'analyse effectuée sur la période 1990-2002 (cf. p. 178 et tableau 5.2).

ont libéré des surfaces. Ces dépenses connaissent toutefois des fluctuations annuelles selon la situation des marchés ; leur part atteint 10 % en moyenne entre 1987 et 1989.

On peut enfin noter que les dépenses concernant les produits autres que les cinq grands secteurs précisés dans le tableau 5.1 ont progressivement augmenté. De l'ordre de 10 % au début de la PAC, leur part atteint presque 27 % en 1987-1989 (notamment 4,8 % pour le vin, 4,6 % pour la viande ovine, 4 % pour le tabac, 3,7 % pour les fruits et légumes et 2,6 % pour les protéagineux).

Si la structure des dépenses a varié selon les produits, celle concernant les modes d'intervention est restée inchangée. En effet, de 1962 à 1989, les dépenses du FEOGA relevant du soutien des marchés (stockage, retrait, restitutions, aide à l'écoulement des produits) restent prépondérantes et les aides directes ne concernent que quelques produits (blé dur, tabac, viande bovine et viande ovine essentiellement).

## L'évolution de l'ensemble des dépenses depuis 1990 et leur répartition selon les deux piliers

Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires agricoles s'élèvent à 44,6 milliards en 2002, augmentant de plus de 16 % en termes réels par rapport à 1990. Leur part dans le budget total de l'Union européenne a continué à décroître : entre 1999 et 2002, elle se situe en moyenne à 53,7 %, au lieu de 65,2 % en 1990.

### FEOGA et concours publics français

Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses du FEOGA ont été classifiées selon la même nomenclature que celle des concours publics à l'agriculture française, présentés en annexe p. 219. Elles sont communiquées annuellement par la Commission européenne et sont actuellement disponibles jusqu'en 2002 pour le FEOGA-Garantie et pour le FEOGA-Orientation.

Pour le FEOGA-Garantie, les données relatives à la France sont sensiblement différentes de celles du « blanc agriculture ». En effet, ces documents décrivent les dépenses réalisées au cours de chaque année calendaire sur la base des déclarations de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) du 01/01 au 31/12. En revanche, les données du présent chapitre se réfèrent aux exercices budgétaires de la Commission : du 15/10/(n-1) au 14/10/n pour chaque année n. Les écarts sont relativement importants pour certains produits. En particulier, les paiements à la surface des grandes cultures relatifs à la récolte de l'année n sont enregistrés dans les dépenses de la même année, dans le « blanc agriculture » et dans le rapport sur les concours publics à l'agriculture française ainsi que dans les dépenses de l'année (n + 1) décrites ici. Ainsi, la dernière année communiquée à ce jour par la Commission (2002) se réfère, pour les grandes cultures, à la récolte 2001 et non à celle de 2002.

Le « blanc agriculture » est une publication faite annuellement lors de l'examen du projet de loi de finances. Ce document porte sur les dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture française, qu'elles soient d'origine nationale ou communautaire. Il peut être consulté sur le site internet du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

Ces dépenses progressaient à un rythme relativement soutenu jusqu'en 1993, puis se sont stabilisées avant de connaître une nouvelle hausse sensible en 1996 et 1997 (+ 7,2 % en moyenne par an en termes réels) en raison de l'élargissement de l'Union en 1995 à trois pays supplémentaires (Autriche, Finlande et Suède) et des dépenses liées à la première crise majeure de l'ESB. De 1998 à 2000, elles se sont stabilisées en termes réels autour de 46 milliards d'euros 2002. La réforme de la politique agricole de 1992 a donc, dans une large mesure, atteint son objectif de maîtrise des dépenses.

Le niveau atteint est cependant supérieur à celui qui prévalait avant cette réforme. Outre l'importance accrue de l'agri-environnement et du développement rural, une large partie du soutien des prix des céréales et de la viande bovine a, en effet, été remplacée par des aides directes ; celles-ci ont ainsi pris le relais des transferts non budgétaires que supportaient les « clients » de l'agriculture dans l'ancien système du soutien par les prix.

La nouvelle réforme de 1999 (Agenda 2000) poursuit et approfondit les objectifs de la précédente : elle s'inscrit dans la perspective d'une stabilisation des aides communautaires. Au cours de l'exercice 2002, deuxième étape d'application des nouvelles mesures concernant les produits des grandes cultures et de la viande bovine<sup>88</sup>, les dépenses agricoles de l'Union européenne s'élèvent à 44,6 milliards d'euros, niveau équivalent en termes réels à celui atteint en 2001.

La réforme de la politique agricole commune de 1992 a modifié la répartition des crédits entre les deux sections du FEOGA : la « section garantie » a vu son champ d'intervention s'élargir en 1993 aux trois mesures structurelles d'accompagnement de la réforme (les aides agri-environnementales, les aides au boisement des terres agricoles et les aides à la préretraite). Depuis 2000, suite aux décisions prises lors de l'accord de Berlin (Agenda 2000), la « section garantie » couvre en outre l'ensemble des mesures du règlement de développement rural (RDR), à l'exception des dépenses engagées dans les régions en retard de développement, correspondant à l'objectif 1 des politiques structurelles de l'Union européenne<sup>89</sup>. Ces dernières restent à la charge de la « section orientation ». La « section garantie » finance désormais, non seulement la totalité des dépenses de gestion des marchés, mais également l'essentiel du développement rural, qui devient le second pilier de la PAC.

Le financement de la « section garantie » du FEOGA est ainsi largement prépondérant puisqu'il représente 92,8 % de la totalité des dépenses communautaires agricoles, en moyenne de 1990 à 2000 (cf. tabl. 5-2). Cette part atteint 95 % en 2001, 96,3 % en 2002 et devrait continuer à s'accroître jusqu'en 2003, d'après les perspectives financières de la Commission prévues pour la période 2000-2006. Cette

88. Les dépenses du FEOGA-Garantie enregistrées dans l'exercice 2002 couvrent la période du 15/10/2001 au 14/10/2002 qui intègre les versements des aides compensatoires aux grandes cultures et à la viande bovine, dont les montants reposent sur les surfaces emblavées en 2001 et sur les effectifs d'animaux déclarés par les éleveurs en 2001. L'exercice 2002 enregistre donc leur deuxième revalorisation décidée dans le cadre d'Agenda 2000.

89. Les quatre mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1999, qui comprennent les trois précédentes auxquelles s'ajoute l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, sont toujours financées par le FEOGA-Garantie, même dans les régions d'objectif 1.

**Tableau 5.2.** Dépenses du FEOGA en millions d'euros pour l'ensemble des quinze États membres.

	1990	1991	1996	1997	1999	2000	2001	2002
<b>ACTIVITÉS AGRICOLES</b>	<b>25 928,9</b>	<b>31 734,9</b>	<b>38 299,7</b>	<b>39 609,8</b>	<b>38 420,2</b>	<b>38 838,5</b>	<b>39 936,7</b>	<b>41 397,1</b>
Installation et modernisation des exploitations						105,8	545,9	664,8
Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	25 928,8	31 731,1	36 679,7	37 682,3	36 238,6	35 489,5	36 121,2	37 517,6
Compensation de handicaps naturels						674,1	919,6	924,4
Mesures agri-environnementales			1 391,2	1 511,0	1 951,6	2 258,5	2 037,4	1 961,1
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux			209,3	412,0	230,0	310,6	312,6	329,2
Autres financements aux activités agricoles		3,9	19,5	4,5				
<b>IAA ET ACTIONS DE PROMOTION</b>	<b>95,7</b>	<b>78,7</b>	<b>20,8</b>	<b>30,8</b>	<b>47,4</b>	<b>66,2</b>	<b>107,5</b>	<b>177,5</b>
Promotion des produits et de la qualité	95,7	78,7	20,8	30,8	47,4	37,9	25,1	11,7
Financements en faveur des IAA						28,3	82,4	165,8
<b>ESPACE RURAL</b>			<b>71,4</b>	<b>48,7</b>	<b>14,6</b>	<b>321,1</b>	<b>433,9</b>	<b>466,6</b>
Aménagement et protection de l'espace rural			71,4	48,7	14,6	321,1	433,9	466,6
<b>GESTION DURABLE DE LA FORÊT</b>			<b>241,1</b>	<b>318,7</b>	<b>392,2</b>	<b>533,0</b>	<b>493,1</b>	<b>421,4</b>
Financement en faveur de la forêt productive			241,1	318,7	392,2	533,0	493,1	421,4
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT</b>						8,1	13,7	15,2
Apprentissage, formation continue, autres						8,1	13,7	15,2
<b>SOLIDARITÉ</b>	<b>410,9</b>	<b>557,7</b>	<b>414,1</b>	<b>569,8</b>	<b>931,3</b>	<b>539,8</b>	<b>465,5</b>	<b>454,5</b>
Cessation d'activité en agriculture			148,9	186,4	229,9	246,9	198,0	223,6
Aide alimentaire	410,9	557,7	265,2	383,4	701,4	292,9	267,5	230,9
<b>TOTAL FEOGA-Garantie</b>	<b>26 435,5</b>	<b>32 371,3</b>	<b>39 047,1</b>	<b>40 577,9</b>	<b>39 805,7</b>	<b>40 306,7</b>	<b>41 450,4</b>	<b>42 932,3</b>
<b>FEOGA-Orientation *</b>	<b>1 824,3</b>	<b>1 886,5</b>	<b>3 359,7</b>	<b>3 580,0</b>	<b>3 774,0</b>	<b>3 558,7</b>	<b>2 145,2</b>	<b>1 672,0</b>
<b>TOTAL FEOGA</b>	<b>28 259,8</b>	<b>34 257,8</b>	<b>42 406,8</b>	<b>44 157,9</b>	<b>43 579,7</b>	<b>43 865,4</b>	<b>43 595,6</b>	<b>44 604,3</b>

Source : MAAPAR – Commission européenne.

\* Contrairement aux dépenses du FEOGA-Garantie, dont les données détaillées sont facilement mobilisables, celles de la section « orientation » sont traitées ici globalement.

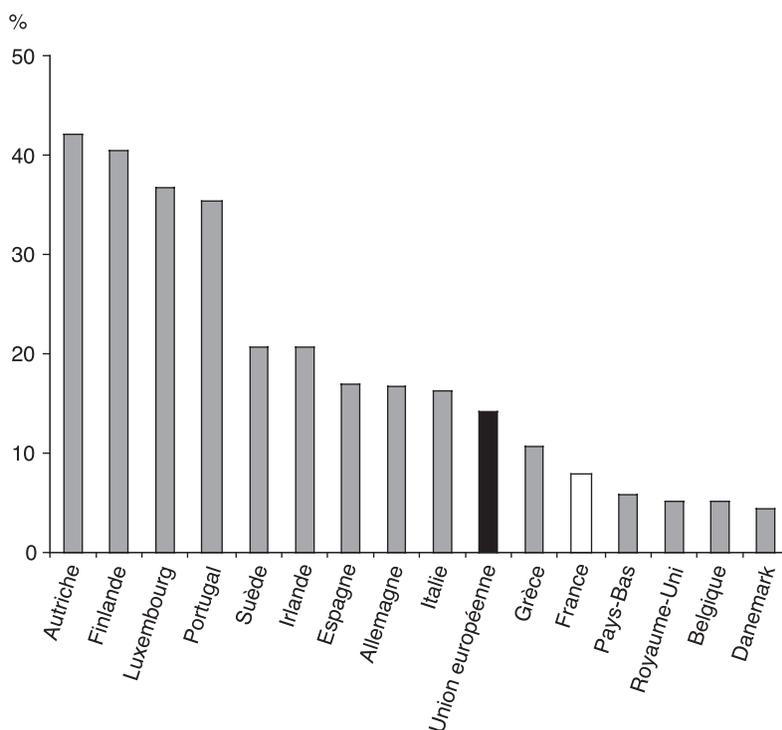
Note : la nomenclature fonctionnelle présentée dans ce tableau est celle des rapports sur les concours publics à l'agriculture française (cf. annexe p. 219).

évolution est la conséquence des décisions prises dans le cadre d'Agenda 2000, définies dans le règlement de développement rural et modifiant la répartition des aides gérées par les deux sections du FEOGA.

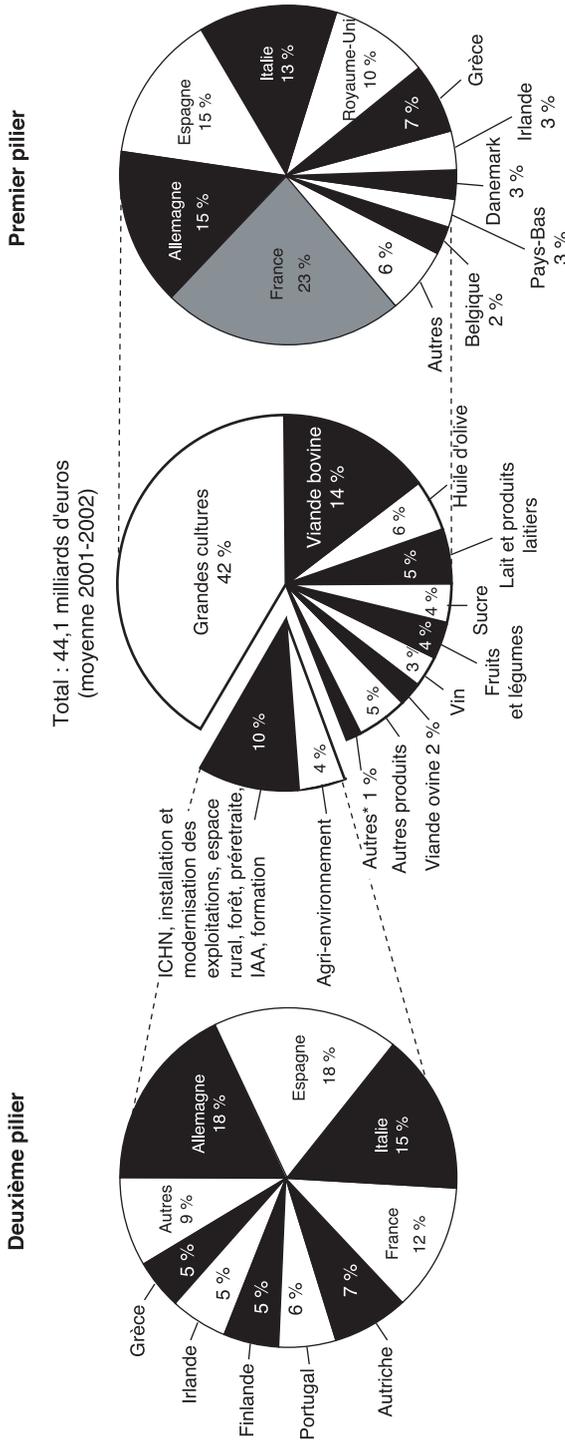
La quasi totalité des dépenses du FEOGA-Garantie finance les aides en faveur des activités agricoles (*cf.* annexe p. 219) : 98 % en 1990 et 96 % en 2002. Les autres dépenses sont affectées à l'aménagement et à la protection de l'espace rural, à la gestion durable de la forêt, à la solidarité (cessation d'activité et aide alimentaire) et, dans une moindre mesure, aux industries agroalimentaires (*cf.* tabl. 5.2).

La classification des dépenses du FEOGA en 2001 et 2002 selon chacun des deux piliers définis dans Agenda 2000 fait apparaître une large prépondérance des aides relevant du premier pilier de la PAC, concernant essentiellement les organisations communes de marché. Ces dernières représentent 37,8 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne en moyenne en 2001-2002 (86 % du total), contre 6,3 milliards pour les aides du second pilier, qui regroupent les financements liés aux mesures du règlement de développement rural.

L'importance relative des deux piliers est très variable selon les États membres (*cf.* fig. 5.3). En moyenne en 2001-2002, le poids financier du second pilier représente plus de 40 % en Autriche ou en Finlande, près de 20 % en Allemagne et moins de 10 % en France ou au Royaume-Uni.



**Figure 5.3** – Part du deuxième pilier dans les dépenses en faveur de chaque État membre en 2001-2002. (Source : Commission européenne – MAAPAR).



**Figure 5.4** – Répartition des dépenses européennes de la PAC en 2001-2002. Dépenses relatives à la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux, aux actions de promotion et à l'aide alimentaire. Source : MAAPAR – Commission européenne.

La figure 5.4 montre que la France est le premier bénéficiaire des dépenses européennes de la PAC en faveur du premier pilier (23 % des crédits attribués aux quinze États membres en moyenne en 2001-2002), suivie de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie. La France est, en effet, le premier producteur de grandes cultures et de viande bovine de l'Union, secteurs particulièrement soutenus par la PAC ; les aides communautaires en faveur des produits de grandes cultures et de la viande bovine représentent respectivement 42 % et 14 % de l'ensemble des dépenses du FEOGA en 2001-2002. En revanche, les dépenses en faveur du développement rural bénéficient principalement à l'Allemagne (18 % du soutien européen en 2001-2002), à l'Espagne (18 %) et à l'Italie (15 %).

## Les dépenses du FEOGA-Garantie par nature de dépenses

### Les dépenses en faveur des activités agricoles

#### *Les dépenses pour la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre*

Les dépenses communautaires en faveur de la régulation des marchés, des aides aux produits et de la maîtrise de l'offre s'accroissaient selon un rythme très rapide avant la réforme de 1992 puis se sont stabilisées de 1993 à 1995. Ensuite, elles ont sensiblement progressé en 1996 et 1997 en raison de l'élargissement à trois nouveaux membres et des dépenses engagées dans le cadre de la première crise de l'ESB. Elles se sont ensuite stabilisées jusqu'en 2000, avant de connaître deux nouvelles années de croissance, avec l'application des mesures d'Agenda 2000 et des nouvelles dépenses provoquées par la deuxième crise de l'ESB. En 2002, ces dépenses atteignent 37,5 milliards d'euros pour les quinze États membres (*cf.* tabl. 5-3) et se sont donc accrues de 11,6 milliards depuis 1990, soit à un rythme de 3,1 % en moyenne par an (+ 0,5 % en termes réels).

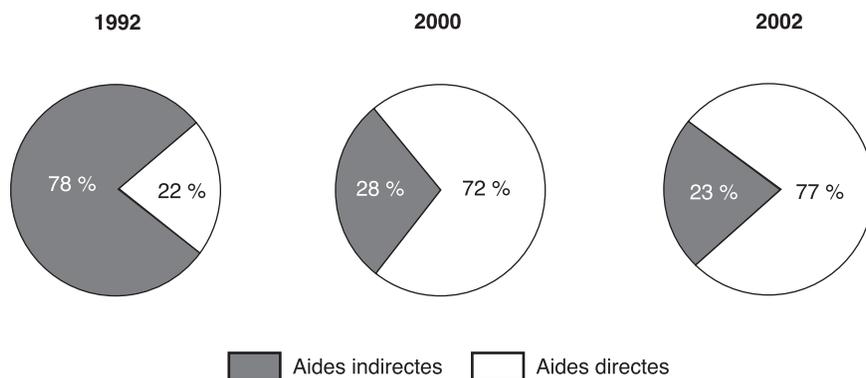
L'application des réformes de 1992 et de 1999 s'est également traduite par une forte augmentation de la part des aides directes, qui est passée de 22 % en 1992 à 72 % en 2000 et à 77 % en 2002 pour l'ensemble de l'Union européenne (*cf.* fig. 5.5).

- Les aides indirectes de soutien de marché se sont réduites de 61 % entre 1990-1991 et 2002 (– 71 % en termes réels). Les restitutions à l'exportation et les dépenses d'intervention ont sensiblement reculé, notamment dans le secteur des céréales, de la viande bovine et, dans une moindre mesure, des produits laitiers (respectivement – 90 %, – 72 % et – 44 % en 2002 par rapport à la moyenne 1990-1991). Ces évolutions répondent ainsi à l'objectif de maîtrise des coûts budgétaires de la politique agricole commune ainsi que, pour les restitutions, aux obligations internationales dans le cadre de l'OMC (accords de Marrakech). Le niveau des dépenses d'intervention est cependant 1,4 fois plus élevé en 2002 qu'en 2000, en raison de financements conséquents pour les crises des filières bovines et viti-vinicoles ainsi que pour le secteur laitier dont la situation de marché s'est dégradée. Les aides à l'écoulement sur le marché intérieur ont également fortement diminué (– 61 % entre 1990-1991 et 2002). Les aides au secteur laitier ont considérablement baissé et les aides à la trituration d'oléo-protéagineux, versées aux industries agro-alimentaires, ont été supprimées par la réforme de la PAC de 1992 et remplacées par des

**Tableau 5.3.** Les dépenses du FEOGA-Garantie en millions d'euros relatives à la régulation des marchés, aux aides aux produits et à la maîtrise de l'offre dans l'Union européenne.

	1990	1992	1996	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>20 743,5</b>	<b>24 553,3</b>	<b>10 307,2</b>	<b>10 093,3</b>	<b>8 196,1</b>	<b>8 811,9</b>	<b>7,5%</b>
Restitutions à l'exportation	7 636,3	9 248,8	5 675,9	5 624,5	3 403,5	3 443,2	1,2%
Dépenses d'intervention	6 115,8	6 649,3	1 690,4	1 448,7	1 826,3	1 967,3	7,7%
Écoulement sur le marché intérieur	7 012,4	8 185,2	3 305,7	3 061,1	2 590,6	2 791,3	7,7%
Autres soutiens	- 21,0	470,1	- 364,8	- 41,0	375,7	610,1	62,4%
<b>Aides directes</b>	<b>5 185,3</b>	<b>6 836,6</b>	<b>26 372,5</b>	<b>25 396,2</b>	<b>27 925,1</b>	<b>28 705,7</b>	<b>2,8%</b>
<b>Aides aux produits</b>	<b>4 462,8</b>	<b>5 641,2</b>	<b>23 307,7</b>	<b>23 483,9</b>	<b>26 356,6</b>	<b>26 743,2</b>	<b>1,5%</b>
Compensatoires aux grandes cultures	485,8	496,5	13 536,0	13 602,3	15 440,5	16 252,8	5,3%
Primes bovines	725,4	902,6	3 593,4	3 779,6	4 910,4	5 993,5	22,1%
Primes ovines	1 452,3	2 013,0	1 680,6	1 791,7	1 461,3	555,1	- 62,0%
Production d'huile d'olive	520,9	825,0	1 774,1	2 156,2	2 468,8	2 268,5	- 8,1%
Prime tabac	1 080,8	1 160,6	1 007,6	984,9	964,0	951,8	- 1,3%
Autres aides directes	197,4	250,1	1 716,0	1 169,2	1 111,6	721,5	- 35,1%
<b>Maîtrise de l'offre</b>	<b>722,6</b>	<b>1 424,0</b>	<b>3 064,8</b>	<b>1 912,3</b>	<b>1 568,5</b>	<b>1 962,5</b>	<b>25,1%</b>
Retrait des terres	42,4	153,8	2 271,2	1 901,4	1 556,4	1 948,5	25,2%
Cessation d'activité laitière	654,5	856,0	352,3	1,4	0,0	0,0	//
Arrachage des vignes et des vergers	25,7	414,3	441,3	9,5	12,1	14,0	15,7%
<b>TOTAL</b>	<b>25 928,8</b>	<b>31 389,9</b>	<b>36 679,7</b>	<b>35 489,5</b>	<b>36 121,2</b>	<b>37 517,6</b>	<b>3,9%</b>

Source : Commission européenne – MAAPAR.



**Figure 5.5** – Part des aides directes et indirectes dans la régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre. (Source : Commission européenne – MAAPAR).

aides directement versées aux exploitations agricoles. Cela étant, les aides à l'écoulement sur le marché intérieur restent un important mode de soutien du marché, représentant près d'un tiers du total des aides indirectes en 2002.

- Le montant global des aides directes a été multiplié par près de 5 entre 1990-1991 et 2002 (et multiplié par 3,5 en termes réels). Cette progression considérable résulte principalement de l'instauration des aides compensatoires aux produits des grandes cultures, dès la récolte 1992 pour les oléagineux et à partir de la récolte 1993 pour les céréales et les protéagineux. Elle résulte aussi, dans une moindre mesure, de l'augmentation des aides directes versées aux éleveurs de bovins. En 2002, ces deux groupes d'aides s'accroissent respectivement de 5,3 % et de 22,1 % par rapport à l'année précédente en raison des revalorisations de l'Agenda 2000.

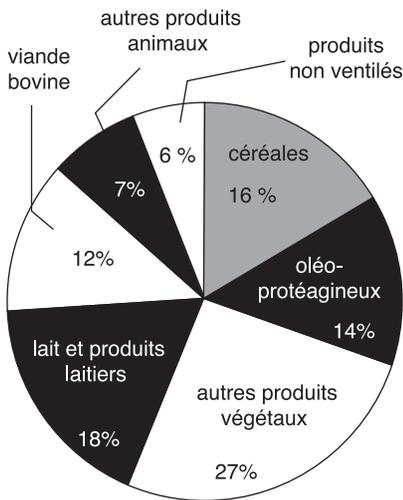
L'ensemble des autres aides aux produits, moins concernées par les réformes de 1992 et de 1999, ont connu des évolutions fort différentes. Les primes ovines ont fluctué en fonction de l'évolution des prix du marché ; la forte chute de l'année 2002 s'explique surtout par la modification du calendrier de paiement défini dans la nouvelle OCM de ce secteur. En revanche, les aides à la production d'huile d'olive ont fortement progressé (+ 186 % entre 1990-1991 et 2002) en conséquence de l'augmentation de la production communautaire, notamment de celle de l'Espagne. Derrière les grandes cultures et la viande bovine, ce produit bénéficie des aides directes les plus importantes (8 % du total des aides aux produits).

Par ailleurs, les subventions ayant pour finalité la maîtrise de l'offre agricole ont globalement augmenté de 83 % entre 1990-1991 et 2002 (+ 39 % en termes réels) mais cette progression recouvre des évolutions fort différentes selon les produits concernés. Jusqu'à la réforme de la PAC de 1992, les aides à la cessation d'activité laitière étaient prépondérantes (91 % en 1990), avant de se réduire progressivement et d'être supprimées en 1998, année marquant l'achèvement des différents programmes pluriannuels de restructuration de la production. Dans le même temps, les aides au retrait des terres, programmées par la réforme de 1992, ont atteint leur maximum en 1995-1996 et se situent, depuis lors, à environ 1,6 milliard d'euros en moyenne par an. Les autres dépenses concernent les arrachages des vignes et des

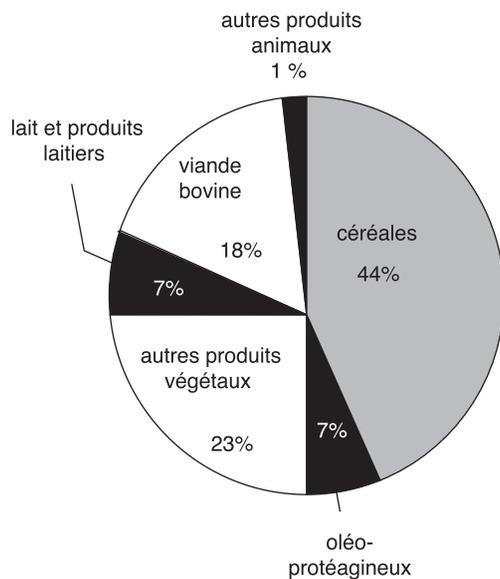
vergers, qui ont mobilisé des moyens financiers significatifs de la part du FEOGA-Garantie entre 1991 et 1997.

- Par produits, le changement de mode de soutien instauré par la réforme de 1992 et prolongé par celle de 1999 a principalement bénéficié au secteur céréalier dont la part relative des soutiens directs et indirects est passée de 16 % à 44 % de l'ensemble des produits agricoles (cf. fig. 5.6). La part relative à la viande bovine a également progressé, sous l'effet des revalorisations importantes programmées dans les deux réformes, mais également en raison de la mobilisation de financements exceptionnels de soutien de marché en 1996-1997 et en 2001-2002 dans le cadre des deux crises sanitaires de l'ESB. En revanche, le soutien communautaire à la production d'oléo-protéagineux a fortement diminué entre 1990-1991 et 2002 (de 14 % à 7 % du total). Ce mouvement résulte d'une diminution du niveau du taux de l'aide compensatoire instituée par la réforme de 1992, par rapport aux anciennes aides versées aux triturateurs, ainsi que de son évolution liée de 1992 à 1999 à celle des prix de marché.

1990-1991 : 28,8 milliards d'euros



2002 : 37,5 milliards d'euros



**Figure 5.6** – Évolution de la structure par produit des dépenses du FEOGA-Garantie. (Source : Commission européenne – MAAPAR).

Les dépenses en faveur du lait et des produits laitiers ont été peu affectées jusqu'à présent par les dispositions des réformes de 1992 et de 1999 et la part relative de leur soutien, qui était le plus important au sein des produits agricoles au début de la décennie 1990, a nettement diminué et ne représente plus que 7 % du total en 2002. La suppression des aides directes incitant à la cessation d'activité et la forte réduction des aides de soutien du marché laitier résultant notamment de la régulation de

l'offre par le régime des quotas et du respect des engagements de l'Union européenne vis-à-vis de l'OMC expliquent cette évolution ; l'ensemble du soutien au secteur a reculé de 46 % par rapport à 1990.

Au total, les aides communautaires aux grandes cultures et à la viande bovine, particulièrement concernées par les deux réformes successives de la PAC, ont progressé de 7,4 % en moyenne par an, alors que celles attribuées aux autres produits agricoles, ont enregistré une baisse très nette (- 2 % en moyenne par an). La croissance globale de 11,6 milliards d'euros des dépenses du FEOGA-Garantie pour la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre, entre 1990 et 2002, résulte ainsi de crédits supplémentaires d'environ 14,9 milliards d'euros pour le premier groupe de produits et de moindres dépenses de 3,3 milliards pour le second groupe.

### *Les autres dépenses en faveur des activités agricoles*

Les dépenses en faveur des activités agricoles, autres que celles pour la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre, s'élèvent, globalement, en 2002 à 3,9 milliards d'euros, constituant 9,4 % de l'ensemble des aides pour les activités agricoles. Elles se sont sensiblement accrues à partir de 1995 et surtout de 2000.

- Parmi les aides structurelles gérées par le FEOGA-Garantie, les dépenses en faveur des mesures agri-environnementales mobilisent la masse financière la plus importante : entre 2000 et 2002, elles s'élèvent en moyenne à 2,1 milliards d'euros par an. Introduites en 1992, ces mesures ont généré des dépenses à partir de 1994. Celles-ci ont sensiblement augmenté en 1996, en raison de versements conséquents à la Finlande et en particulier à l'Autriche où débutait un programme ambitieux d'incitation au développement d'une agriculture respectueuse de l'environnement. Elles sont ensuite relativement stables de 1999 à 2002. Les principaux pays bénéficiaires sont l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche qui concentrent en moyenne, à eux trois, plus de 55 % par an de ces actions.

- Les actions relatives à la compensation des handicaps naturels sont cofinancées par le FEOGA-Garantie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000. En 3<sup>e</sup> position derrière les dépenses pour la gestion des marchés agricoles et les dépenses en faveur des mesures agri-environnementales, le coût de ces actions s'élève, en 2002, à 924 millions d'euros (797 en moyenne sur 2000-2001).

La France est le principal bénéficiaire, recevant 22 % des dépenses en 2001-2002 ; elle est suivie de la Finlande (14 %), de l'Irlande (13 %) et de l'Allemagne (12 %). En particulier, la Finlande est l'État membre qui accorde le plus d'importance à ce type d'action : elle y a consacré 17 % en moyenne 2000-2002 de la totalité des aides du FEOGA-Garantie (2 % en moyenne pour l'ensemble des quinze et 2,2 % pour la France).

- Les dépenses pour l'installation et la modernisation des exploitations ont été multipliées par 6 entre 2000 et 2002, où elles atteignent 665 millions d'euros. En effet, le financement des aides allouées à la restructuration du vignoble est pris en charge par le budget de l'Union européenne à partir de 2001 ; il représente 65 % des dépenses annuelles relatives à l'installation et à la modernisation. En outre, à partir de 2000 s'est opéré le transfert à la section garantie du financement des mesures visant l'investissement dans les exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs, relevant auparavant de la section orientation.

Compte tenu de l'importance des crédits mobilisés au titre des actions de modernisation du vignoble, les principaux bénéficiaires sont, en 2002, les principaux producteurs européens de vins courants, à savoir l'Espagne (32 % des dépenses de l'Union européenne), l'Italie (29 %) et dans une moindre mesure la France (18 %).

- Les dépenses communautaires pour les actions de lutte contre les maladies des végétaux et des animaux comprennent les indemnités aux éleveurs dont les animaux ont été abattus à titre prophylactique, ainsi que les frais d'analyses et de tests. À partir de 1996, elles représentent des sommes conséquentes, liées à la première crise de l'ESB ; en 2002, elles s'élèvent à 329 millions d'euros (293 millions en moyenne par an entre 1996 et 2001) et ont, jusqu'à cette date, essentiellement concerné la viande bovine<sup>90</sup>.

La part attribuée au Royaume-Uni est largement prépondérante (entre 74 % et 98 % depuis 1996), le pays bénéficiant de mesures exceptionnelles spécifiques de soutien aux éleveurs de bovins, dites mesures OTMS (abattage obligatoire des animaux de plus de 30 mois).

### **Les dépenses en faveur des domaines, autres que les activités agricoles**

Pour les autres domaines (*cf.* tabl. 5.2 susmentionné et encadré en annexe), les dépenses sont relativement limitées pour l'ensemble de l'Union européenne (3,6 % du soutien du FEOGA-Garantie en 2002). Elles s'élèvent en 2002 à 1,5 milliards d'euros et sont pour 87 % constituées à parts quasi égales des financements relatifs à l'espace rural, à la gestion durable de la forêt et à la solidarité ; ceux en faveur des industries agroalimentaires mobilisent des crédits beaucoup plus modestes.

- Les dépenses de solidarité correspondent, pour moitié sur 2000-2002, aux aides accordées à la préretraite, et, pour l'autre moitié, aux concours communautaires en faveur de l'aide alimentaire. Les premières sont comptabilisées depuis 1994 dans le budget du FEOGA-Garantie et étaient jusqu'en 1998 principalement versées à la France (88 % de l'Union européenne en 1994-1995, 34,5 % en 1998 et 6,5 % en 2002) puis à la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et, dans une moindre mesure, à la Finlande ; les secondes ont globalement diminué depuis le début de la dernière décennie, à l'exception de 1999 où d'importants programmes « d'aides d'urgence aux pays de l'Est » ont été réalisés.

- Relevant du budget du FEOGA-Garantie à partir de 1994, les dépenses relatives à la gestion durable de la forêt se sont progressivement accrues jusqu'en 2000, année cumulant les aides du nouveau régime et celles relatives à la programmation antérieure<sup>91</sup>. Trois pays ont mis en œuvre des programmes de boisement ambitieux : l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, qui regroupent, à eux trois, 80 % des surfaces de

90. Ces dépenses ne prennent pas en compte le financement de certaines mesures vétérinaires et phytosanitaires qui font l'objet de versements effectués directement par la Commission aux bénéficiaires, pour la première fois en 2002, et dont la répartition par État membre n'est pas disponible. Les montants s'élèvent à 175 millions d'euros en 2002 et concernent principalement les financements liés à la crise de la fièvre aphteuse qui a surtout affecté le Royaume-Uni.

91. Ce sont les aides au boisement des terres agricoles auxquelles s'ajoutent, à partir de 2000, les mesures du règlement du développement durable (RDR) contribuant au maintien et au développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts dans les zones rurales.

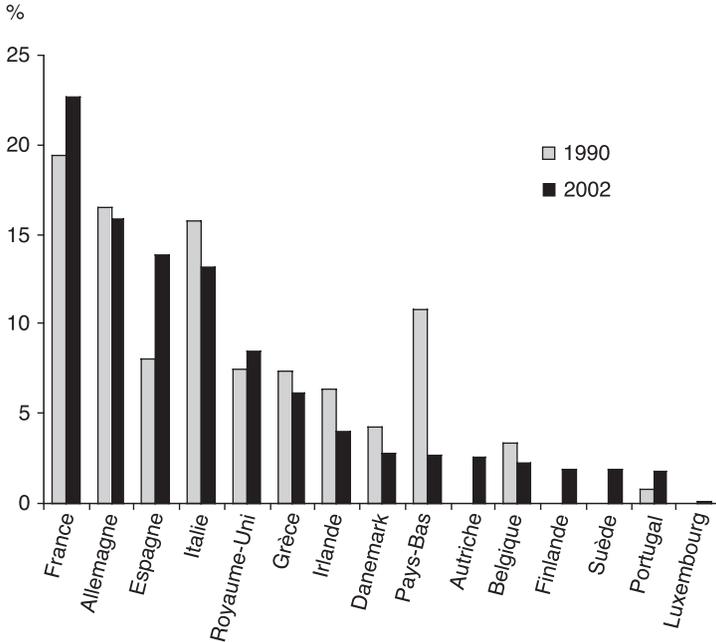
boisement aidées – l'Espagne représente à elle seule 45 % de ces surfaces et reçoit, à ce titre, les aides communautaires de boisement les plus importantes de l'Union.

- Étant désormais financées par la section garantie du FEOGA, les dépenses en faveur de l'espace rural ont sensiblement augmenté à partir de 2000, s'élevant en 2002 à 467 millions d'euros. Elles bénéficient aux activités qui visent à la reconversion et à l'amélioration des activités agricoles et rurales, mais qui ne relèvent pas des mesures précédemment évoquées. Les principaux utilisateurs de ces dépenses sont l'Allemagne, la France et l'Espagne.

## Les dépenses du FEOGA par État membre

### Les dépenses du FEOGA-Garantie

La **France** est le premier pays de l'Union européenne bénéficiaire des dépenses du FEOGA-Garantie (près de 23 % de l'ensemble des quinze États membres en 2002 ; cf. fig. 5.7). Cette part, globalement stable depuis 1992, est supérieure de plus de 3 points à celle de 1990, avant la réforme. L'importance de la consommation des crédits du fonds de garantie est liée à celle de la valeur de la production de la branche agricole française, la première de l'Union européenne, notamment dans les secteurs des céréales et de la viande bovine, qui mobilisent les crédits les plus importants de la PAC.



**Figure 5.7** – Part des dépenses du FEOGA-Garantie par État membre. (Source : Commission européenne – MAAPAR).

L'Allemagne est devenue, au début de la décennie 1990, suite à la réunification, le second producteur de viande bovine et de céréales de l'Union européenne mais la part relative de l'ensemble de sa production s'est réduite depuis 1995, tandis que celle de l'Espagne s'est accrue. Dans cet État, les grandes cultures, l'huile d'olive, les viandes bovine, ovine et caprine ainsi que les fruits et légumes sont les principaux produits bénéficiant des aides de la section garantie du FEOGA. Ainsi, les parts de l'Allemagne et de l'Espagne dans les dépenses du FEOGA-Garantie sont dorénavant proches (respectivement 16 % et 14 % en 2002), l'Allemagne demeurant, comme au cours de la dernière décennie, le 2<sup>e</sup> bénéficiaire en 2002 devant l'Espagne alors que la situation s'était inversée en 2001.

Outre l'Italie et le Royaume-Uni dont les montants sont relativement conséquents, les autres États membres reçoivent des montants modestes. En particulier, les Pays-Bas, 6<sup>e</sup> producteur agricole de l'Union, ont vu leur part relative dans les crédits du FEOGA-Garantie se dégrader régulièrement depuis le début des années 1990, passant du 4<sup>e</sup> rang au 9<sup>e</sup> en 2002 (- 8 points). En effet, les Pays-Bas recevaient, avant la réforme de 1992, des aides indirectes de soutien de marché importantes, relatives à des produits agricoles originaires d'autres États membres (restitutions à l'exportation en raison du rôle du port de Rotterdam dans le transit des marchandises européennes et aides à la trituration d'oléagineux). Après 1993, les faibles versements du FEOGA-Garantie en faveur des Pays-Bas sont plus représentatifs de la nature de leur production agricole : celle-ci concerne principalement les produits de maraîchage, horticoles et de viande porcine, peu aidés par la PAC, ainsi que les produits laitiers dont le soutien communautaire s'est sensiblement réduit.

### Les dépenses du FEOGA-Orientation

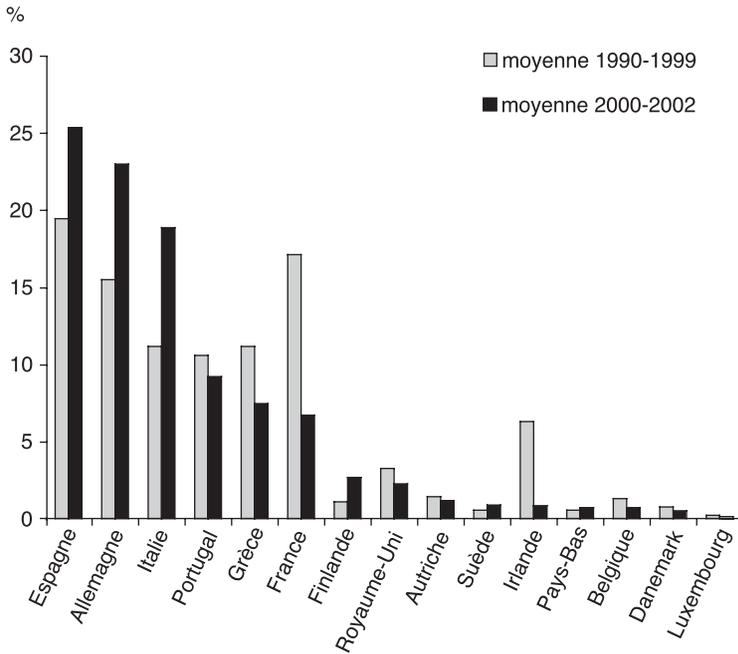
Contrairement aux dépenses du FEOGA-Garantie, dont les données détaillées sont facilement mobilisables, celles de la section orientation sont traitées ici globalement, sans distinguer les différents « ensembles » d'actions concourant à une même finalité. L'évolution des dépenses annuelles de ce fonds, ainsi que la répartition par État membre, doivent toutefois être interprétées avec prudence, en raison du caractère irrégulier de l'exécution budgétaire des crédits programmés<sup>92</sup>.

L'ensemble des années 1990 à 2002 regroupe trois périodes de programmation (1989-1993, 1994-1999 et 2000-2006). Ainsi qu'il a été précisé précédemment, les mesures prises dans le cadre de la programmation 2000-2006, gérées par le FEOGA-Orientation, concernent uniquement les régions d'objectif 1 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Le contenu des dépenses du FEOGA-Orientation n'est donc pas le même avant et après 2000.

Au cours de la décennie 1990, l'Espagne est le premier bénéficiaire des dépenses du FEOGA-Orientation (cf. fig. 5.8). La part de cet État membre au sein de l'Union a augmenté sur la période 2000-2002 étant donné que le territoire est en majeure partie éligible à l'objectif 1<sup>93</sup> : elle s'élève à 25 % en moyenne entre 2000 et 2002.

92. On rappelle que les dépenses décrites dans ce chapitre représentent les montants exécutés et non les montants programmés.

93. Les zones correspondant à l'objectif 1 des politiques structurelles de l'Union européenne sont des régions en retard de développement.



**Figure 5.8** – Part des dépenses du FEOGA-Orientation par État membre. (Source : Commission européenne – MAAPAR).

Troisième État membre bénéficiaire des crédits du FEOGA-Garantie, l'Allemagne est le seul pays de l'Europe du Nord à recevoir une proportion élevée d'aides structurelles en faveur de l'agriculture (23 % en moyenne entre 2000 et 2002) ; en effet, depuis la réunification, l'ensemble des Länder de l'ex-RDA sont admis au bénéfice des mesures relevant de l'objectif 1.

L'Italie, qui dispose également de larges territoires éligibles à l'objectif 1, est le troisième bénéficiaire sur 2000-2002 avec 19 % des dépenses du fonds d'orientation en moyenne.

En revanche, la part relative des crédits du FEOGA-Orientation attribuée à la France est sensiblement plus modeste et a reculé de 13 points entre 1990 et 2002, se situant en moyenne au 2<sup>e</sup> rang entre 1990 et 1999 et au 6<sup>e</sup> en moyenne sur 2000-2002 (7 % des dépenses de l'Union européenne). La diminution de la part de la France s'est, en effet, accélérée à partir de 2000, les régions d'objectif 1 ne comprenant que les départements d'outre-mer et, à titre transitoire, la Corse et le Hainaut.

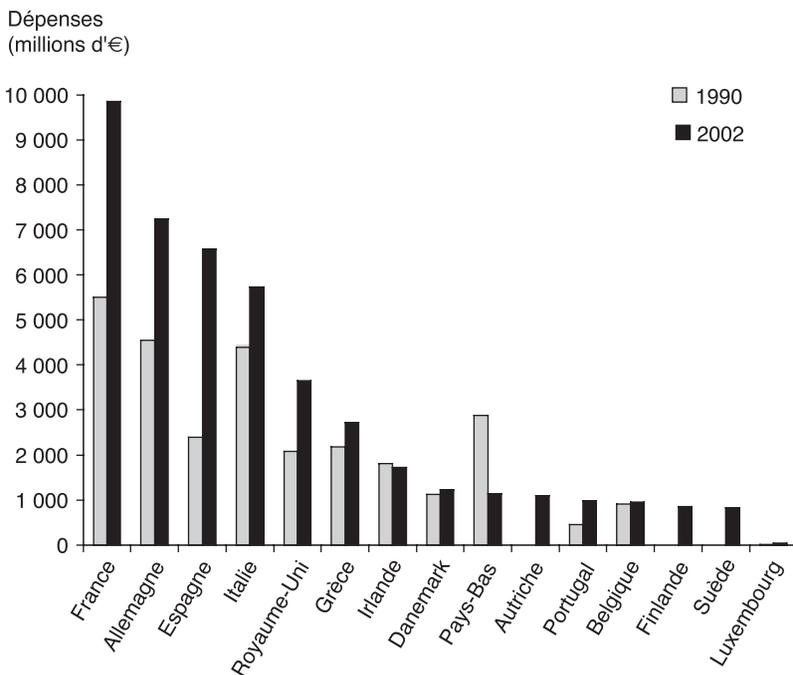
### Les dépenses globales du FEOGA par État membre

Au total, de 1990 à 2002, la France, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie sont les quatre premiers bénéficiaires<sup>94</sup> de l'ensemble des dépenses des deux sections du FEOGA

94. En 1990, les Pays-Bas étaient, cependant, au 4<sup>e</sup> rang devant l'Espagne mais la part de cet État a fortement chuté à partir de 1991.

(garantie et orientation), dont plus de 20 % sont versés à la France et 63 % en moyenne à l'ensemble de ces quatre États (cf. fig. 5.9). Ces pays sont les quatre principaux producteurs agricoles de l'Union (65,2 % de la valeur de la production agricole européenne en 2002) et possèdent près de 70 % de la SAU communautaire.

En douze ans, de 1990 à 2002, les dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres ont progressé de 3,9 % en moyenne par an (+ 1,3 % en termes réels). La répartition entre États membres a cependant sensiblement évolué : la réforme de la PAC de 1992, suivie par Agenda 2000, a surtout bénéficié à la France et à l'Espagne dont le montant des dépenses provenant du FEOGA s'est fortement accru (respectivement + 5 % et + 8,8 % en moyenne par an de 1990 à 2002, soit + 2,3 % et + 6 % en termes réels). À l'opposé les Pays-Bas connaissent un repli significatif en valeur absolue et en part relative sur la période 1990-2002.



**Figure 5.9** – Les dépenses du FEOGA en 1990 et 2002 : répartition par État membre. (Source : Commission européenne – MAAPAR).

Cette répartition des dépenses du FEOGA entre les différents États membres peut être comparée à leur contribution au budget de l'Union européenne (cf. tabl. 5-4).

Le financement du budget de l'Union européenne est assuré, pour sa quasi totalité, par un système de ressources propres dont trois principales catégories sont actuellement en vigueur : la « ressource PNB » (59 % en 2002), la « ressource TVA » (29 %) et les « ressources propres traditionnelles » (12 %). Les deux premières correspondent à une quote-part respectivement du produit national brut et de la

**Tableau 5.4.** Les contributions des États membres au budget de l'Union européenne et la répartition par pays des dépenses du FEOGA et de l'ensemble des dépenses de l'Union en 2002.

	<b>Belg</b>	<b>Dk</b>	<b>All</b>	<b>Gr</b>	<b>Esp</b>	<b>Fr</b>	<b>Ir</b>	<b>It</b>
Contributions (%)	3,9	2,2	22,6	1,7	8,4	18,2	1,3	14,5
Dépenses du FEOGA (%)	2,1	2,7	16,1	6,0	14,6	21,9	3,8	12,8
Ensemble des dépenses de l'Union européenne (%)	2,7	2,0	15,9	6,4	20,9	16,2	3,5	11,2
	<b>Lux</b>	<b>PB</b>	<b>Aut</b>	<b>Port</b>	<b>Fin</b>	<b>Sue</b>	<b>RU</b>	<b>UE</b>
Contributions (%)	0,2	5,7	2,3	1,5	1,5	2,7	13,1	100
Dépenses du FEOGA (%)	0,1	2,6	2,4	2,2	1,9	1,8	8,9	100
Ensemble des dépenses de l'Union européenne (%)	0,2	2,1	2,1	5,3	1,6	1,7	8,3	100

Source : Commission européenne – MAAPAR.

TVA de chaque État membre ; la troisième est constituée des droits de douanes perçus par les États et de cotisations agricoles sur le sucre. En terme de masse budgétaire, l'Allemagne et la France sont les principaux contributeurs.

Le tableau 5.4 permet également de rendre compte que la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne ne contribuent, à eux trois, qu'à hauteur de 13 % au budget de l'Union européenne mais bénéficient, cependant, de 36 % des dépenses de l'Union et de 27 % des dépenses du FEOGA. À l'opposé, l'Allemagne et la France contribuent pour une part importante au budget de l'Union (41 % à eux deux) au regard de l'ensemble des aides communautaires perçues (32 %) ; la situation de la France est, cependant, quelque peu différente lorsque l'on considère les seules dépenses du FEOGA, la part des dépenses agricoles attribuée à la France étant plus élevée (22 %) que celle relative à sa contribution au budget européen (18 %).

## Les concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française

### L'évolution des dépenses en faveur de l'agriculture depuis 1945

L'évolution des dépenses publiques françaises depuis 1945 est connue grâce à l'excellent travail réalisé par P. Boyer (1999) qui s'est lui-même appuyé sur une étude de l'INRA (Alphandéry *et al.* 1989) réalisée sur la période 1945-1984. Les données de P. Boyer reposent ainsi sur deux sources<sup>95</sup> :

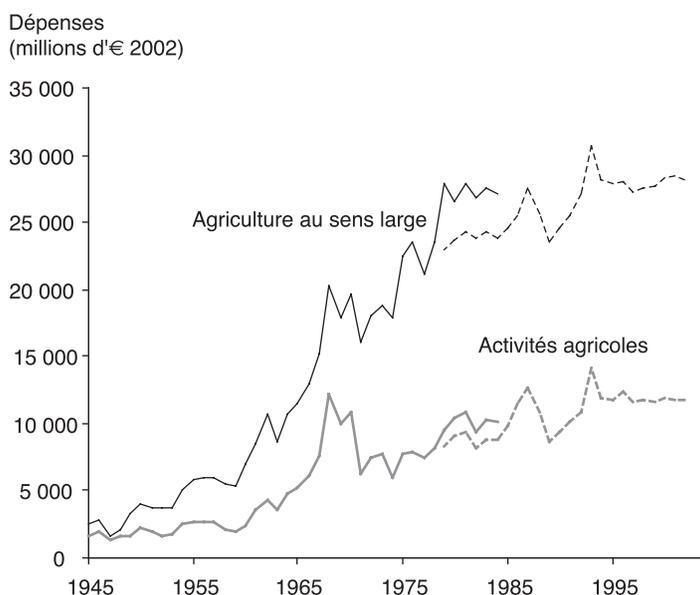
95. Boyer utilise également les séries de l'annexe du « bleu » budgétaire, présenté depuis 1962 au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances. Il s'agit alors de données budgétaires prévisionnelles et cette série n'est pas reprise dans ce texte.

- la série INRA entre 1945 et 1984 ;
- la série des concours publics à l'agriculture du ministère entre 1979 et 1998. Celle-ci a pu être actualisée jusqu'en 2002.

Les deux séries ne sont évidemment pas directement raccordables, compte tenu de sources différentes, mais elles se rapprochent conceptuellement, étant toutes deux constituées dans une optique « dépenses constatées ». Dans les années communes, la série « INRA » donne des montants de dépenses supérieurs à ceux de la série du ministère dans la mesure où son approche des financements publics est plus extensive : elle inclut notamment les cotisations professionnelles dans le financement des dépenses de protection sociale, alors que ces cotisations sont exclues dans la série du ministère.

Les données portent sur l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture, y compris celles du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) finançant les régimes de protection sociale des agriculteurs et de leur famille (cf. annexe p. 219). Les données permettent également d'isoler les concours publics aux activités agricoles, qui regroupent toutes les dépenses budgétaires, nationales et européennes, destinées à soutenir l'activité de production agricole (cf. *infra* Les concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française).

Sur la période 1949-1979, l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture ont été multipliées par 11 (cf. fig. 5.10), en termes réels, et les concours aux activités agricoles par 6 (série INRA). Entre 1979 et 1998, la série INRA montre une augmenta-

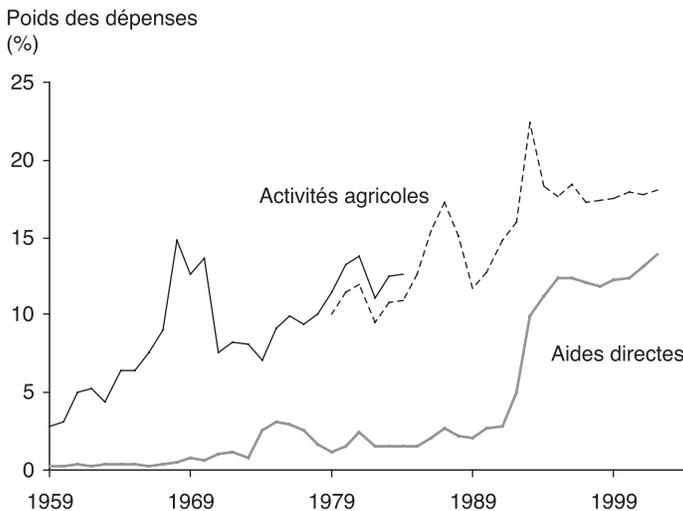


**Figure 5.10** – Évolution des dépenses bénéficiant à l'agriculture entre 1945 et 2002.  
Sources : de 1948 à 1986 : séries INRA ; de 1979 à 2002 : séries MAAPAR – DAF – SDEPE.

tion de 23 % et la série du ministère de 41 %. Cette progression qui peut paraître très forte est pourtant moins rapide que celle de l'ensemble des dépenses de l'État, du moins entre 1969 et 1998. Sur la base des données de Boyer, on peut ainsi estimer que la part des dépenses agricoles par rapport aux prélèvements obligatoires était de l'ordre de 8-9 % en 1969 et de 5 % à la fin des années 1990. P. Boyer note toutefois que cette décroissance est moins forte que celle de la valeur ajoutée agricole dans le PIB.

L'augmentation plus rapide, en début de période et surtout dans les années 1960, de l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture par rapport à celles relevant des activités agricoles tient à l'expansion des dépenses sociales. Avec la création du BAPSA en 1960, l'État s'engage dans le financement du régime de la retraite agricole et, avec la création de l'indemnité viagère de départ (IVD) en 1962, il incite les petits exploitants âgés à quitter le secteur agricole pour en accélérer la modernisation. Progressivement, le BAPSA va ainsi absorber plus de 40 % de l'ensemble des crédits en faveur de l'agriculture.

La croissance des dépenses en faveur des activités agricoles est également importante. Elle peut être mesurée par le taux de soutien global (cf. fig. 5.11) en ramenant ces dépenses à la valeur de la production agricole au prix de base (subventions sur les produits incluses). Ce taux était de l'ordre de 2 % en 1959, s'élevait à 10 % autour des années 1980 pour atteindre un pic de 22 % en 1993 et se stabiliser autour de 18 % dans les années suivantes.

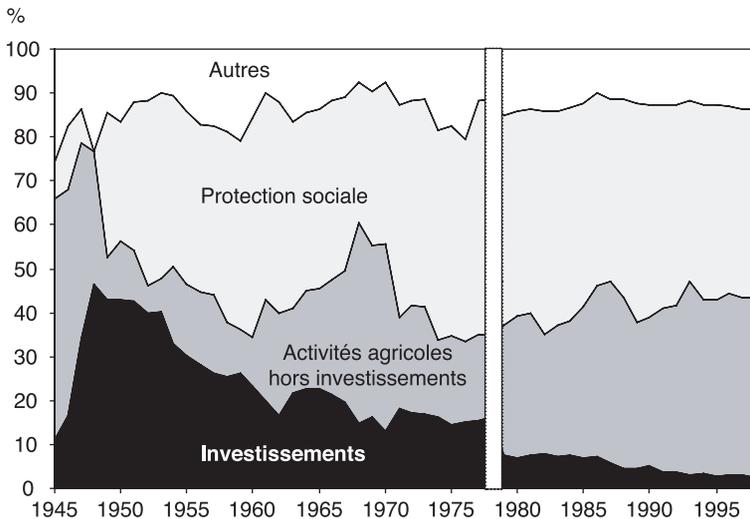


**Figure 5.11** – Poids (en %) des dépenses en faveur des activités agricoles et des aides directes dans la valeur de la production au prix de base.

Sources : de 1959 à 1986 : séries INRA ; de 1979 à 2002 : séries MAAPAR – DAF – SDEPE, comptes nationaux de l'agriculture française pour la valeur de la production.

La composition des concours aux activités agricoles (cf. fig. 5.12) se modifie au fil des différentes étapes de la politique agricole. Après la guerre est institué un

système de paiements compensatoires permettant simultanément d'abaisser les prix des produits alimentaires et de soutenir le revenu des agriculteurs. Les organisations de marché, avec l'instauration du FORMA en 1960, prennent ensuite le relais de ce type de soutien, la France ayant à faire face à des premières crises de surproduction avant la constitution de la Communauté européenne. Dans les années 1950, ce sont toutefois les aides à l'investissement qui dominent, d'abord pour la reconstruction de l'après-guerre, puis dans le cadre de la politique de modernisation instituée notamment par les lois de 1960 et 1962 (cf. chap. 3) : le coût de la bonification du crédit constitue un poste important du budget de l'agriculture. À partir de 1967, la France bénéficie des dépenses du FEOGA relatives au soutien des marchés (cf. p. 176) et ces dépenses vont vite devenir le premier poste budgétaire au profit des activités agricoles. Enfin, la réforme de la PAC de 1992 se traduit, comme on sait, par la montée des aides directes dont la part dans la valeur de la production au prix de base passe de 2 % en 1989 à 14 % en 2002.



**Figure 5.12** – Structure des dépenses bénéficiant à l'agriculture entre 1945 et 1998.  
Sources : de 1948 à 1986 : séries INRA, de 1979 à 2002 : séries MAAPAR – DAF – SDEPE.

Entre 1990 et 2002, la majeure partie des concours publics bénéficiant à l'agriculture française, à savoir 86 % en moyenne, est alors générée par deux grands domaines : les activités agricoles (à hauteur de 42 %) et la protection sociale et la solidarité (44 %). Les autres types de dépenses sont beaucoup plus modestes et sont en particulier consacrés à la recherche et l'enseignement, aux services généraux (dépenses de personnel et de fonctionnement du ministère et des établissements publics sous tutelle), à la gestion durable de la forêt ou à l'espace rural.

## Les concours publics aux activités agricoles de 1990 à 2002

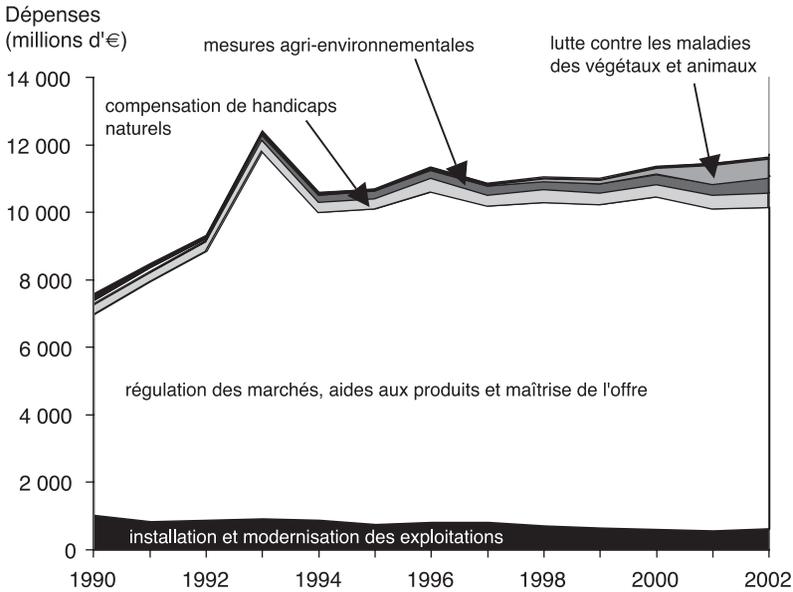
Les concours publics aux activités agricoles sont passés d'un montant de 7,7 milliards d'euros en 1990 à celui de 11,7 milliards en 2002 (*cf.* fig. 5.13), ce qui représente une progression de 3,6 % en moyenne par an (1,9 % en termes réels). Ils sont toutefois pratiquement stables depuis l'application de la réforme de la PAC de 1992, alors qu'ils ne cessaient auparavant d'augmenter à un rythme très soutenu. Le niveau exceptionnellement élevé atteint en 1993 est néanmoins à relativiser puisqu'il traduit le caractère transitoire de cette année qui avait cumulé les aides de la réforme de la PAC et celles du système antérieur.

Ces dépenses sont réparties en sept « ensembles » d'actions concourant à une même finalité (*cf.* p. 219). Elles sont en grande majorité constituées du financement des mesures gérées dans le cadre des OCM, pour la régulation des marchés, des aides aux produits et de la maîtrise de l'offre. Ces aides de gestion de marché sont principalement composées des restitutions à l'exportation, des dépenses d'intervention ou des aides à l'écoulement sur le marché intérieur, ainsi que des aides directes versées aux exploitants agricoles. La part de l'ensemble des aides de gestion de marché au sein des concours aux activités agricoles, stable entre 1992 et 2000, s'est cependant réduite en 2001 et 2002, passant de 86 % à 81 %. Cette évolution traduit, d'une part, l'importance accrue de la nouvelle politique structurelle, deuxième pilier de la PAC défini par le RDR dans le cadre d'Agenda 2000 ; cette dernière s'exprime notamment au travers de l'appui financier à l'installation et à la modernisation des exploitations, à la compensation de handicaps naturels et d'éloignement et aux mesures agri-environnementales. D'autre part, les dépenses destinées à la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux se situent, en 2001 et en 2002, à un niveau nettement plus élevé que celui observé avant la crise de l'ESB survenue à l'automne 2000.

### **Les dépenses pour la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre**

Alors qu'elles s'élevaient à 8 milliards d'euros en 1992, dernière année avant l'application de la réforme de la PAC dans les secteurs des grandes cultures et de la viande bovine, les dépenses de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre atteignent 9,5 milliards en 2002. Cette progression de 1,8 % en moyenne par an (0,4 % en termes réels) résulte principalement, comme cela l'a déjà été indiqué plus haut, du changement de mode de soutien à l'agriculture mis en place par la réforme de la PAC de 1992 : un soutien de paiements directs aux producteurs a été instauré (pour les grandes cultures) ou augmenté (pour la viande bovine), aux dépens du soutien des prix ; les aides directes ont ainsi partiellement pris le relais de transferts non budgétaires que supportaient les « clients » de l'agriculture dans l'ancien système de soutien par les prix.

Ces dépenses, qui augmentaient très rapidement avant 1992, se sont stabilisées en 1994 et 1995. En effet, au cours de ces deux années de mise en œuvre de la réforme, l'augmentation des concours publics pour les grandes cultures et la viande bovine a pu être compensée par la baisse du soutien dans d'autres secteurs, tels que celui des produits laitiers. Puis, à l'exception de l'année 1996 marquée par la mobilisation de

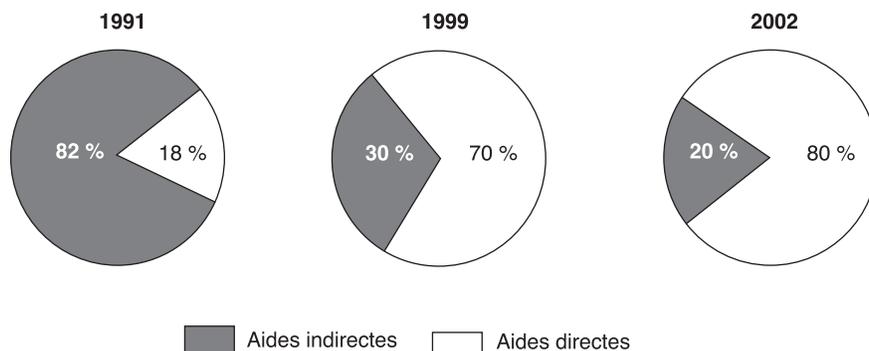


**Figure 5.13** – Dépenses en faveur des activités agricoles : évolution de 1990 à 2002 par ensembles d'actions (Source : MAAPAR – DAF – SDEPE).

financements exceptionnels engagés dans le cadre de la première crise de l'ESB, les concours publics en faveur des marchés agricoles sont stables jusqu'en 2002 (et décroissent légèrement en termes réels). Ainsi, les mesures d'Agenda 2000, qui se sont traduites par une nouvelle progression des aides directes aux dépens du soutien par les prix, n'ont pas entraîné d'augmentation globale des dépenses de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre entre 2000 et 2002.

Au total, la part des aides directes est passée de 18 % en 1991 à 70 % en 1999 et à 80 % en 2002. La progression survenue dans le cadre d'Agenda 2000 a donc été de moindre ampleur que celle de la précédente réforme (cf. fig. 5.14) : la revalorisation des aides directes sur les céréales et la viande bovine a, en effet, compensé respectivement 50 % et 85 % des baisses des prix d'intervention alors que la compensation était totale dans la réforme de 1992.

La réforme de la PAC de 1992, poursuivie par celle d'Agenda 2000, a également eu un impact sur la répartition des concours publics par produit. Cette dernière résulte à la fois de la structure de la production agricole française et des niveaux de soutien élémentaire accordés à chaque produit. Le tableau 5.5 et la figure 5.15 montrent la très forte orientation des dépenses en faveur des secteurs des grandes cultures et de la viande bovine, directement concernés par les réformes de 1992 et de 1999. Les aides attribuées à ces deux groupes de produits ont progressé de 7,5 % en moyenne par an entre 1990 et 2002 (+ 4 % pour l'ensemble des dépenses de gestion des marchés). À l'inverse, l'ensemble des autres produits agricoles, en particulier les produits laitiers, moins directement concernés par ces réformes, ont enregistré une



**Figure 5.14** – Part des aides directes et indirectes dans les dépenses de gestion des marchés agricoles. (Source : MAAPAR – DAF – SDEPE).

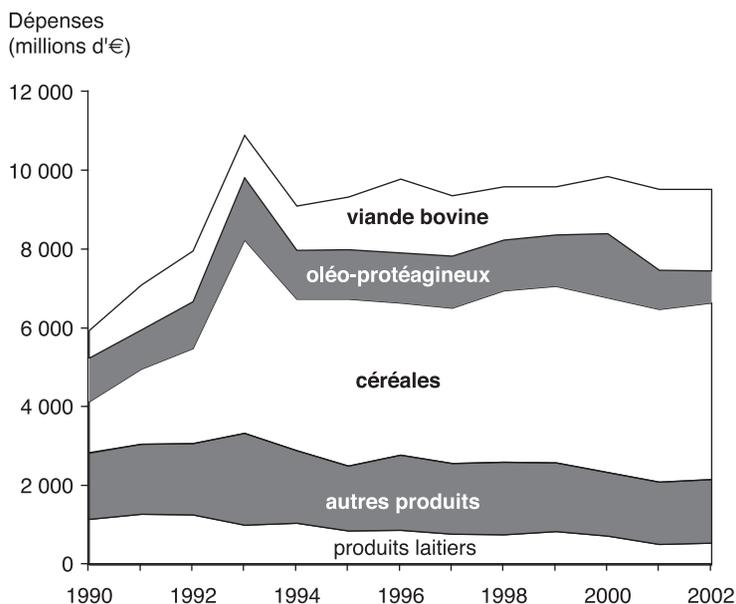
baisse très nette des dépenses qui leur ont été attribuées (– 2,3 %, en moyenne par an, pour l'ensemble des autres produits et – 5,9 % pour les produits laitiers).

Ainsi, en 1990, avant la réforme de la PAC de 1992, près de 6 milliards d'euros étaient dépensés en faveur des marchés agricoles, dont 22 % allaient au secteur céréalier, 19 % à celui des oléo-protéagineux, 19 % au secteur laitier, et 12 % à la filière bovine. En 2002, en revanche, les dépenses pour les céréales sont prédominantes puisqu'elles représentent plus de 47 % de l'ensemble des concours publics en faveur des marchés agricoles (56 % pour les grandes cultures). Le secteur de la viande bovine devient le deuxième bénéficiaire (22 % en 2002) et les dépenses en faveur du lait et des produits laitiers, qui se sont nettement réduites, ne représentent plus que 6 % de l'ensemble.

**Tableau 5.5.** Évolution de 1990 à 2002 des produits directement concernés par les réformes de 1992 et 1999 et des autres produits (dépenses en faveur des marchés agricoles).

	Croissance 1990-2002 (millions d'euros)	Croissance annuelle moyenne (en %)	Contribution à la croissance annuelle (en nombre de points)	Part dans l'ensemble des dépenses* en 2002 (en %)
Grandes cultures	2 903,0	6,8	3,2	55,6
Viande bovine	1 361,2	9,4	1,5	21,7
<b>Sous-total</b>	<b>4 264,2</b>	<b>7,5</b>	<b>4,8</b>	<b>77,3</b>
Produits laitiers	– 602,3	– 5,9	– 0,7	5,8
Autres produits	– 77,5	– 0,4	– 0,1	16,9
<b>Sous-total</b>	<b>– 679,8</b>	<b>– 2,3</b>	<b>– 0,8</b>	<b>22,7</b>
<b>Total</b>	<b>3 584,4</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>100,0</b>

\* Il s'agit des dépenses de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre  
Source : MAAPAR – DAF – SDEPE.

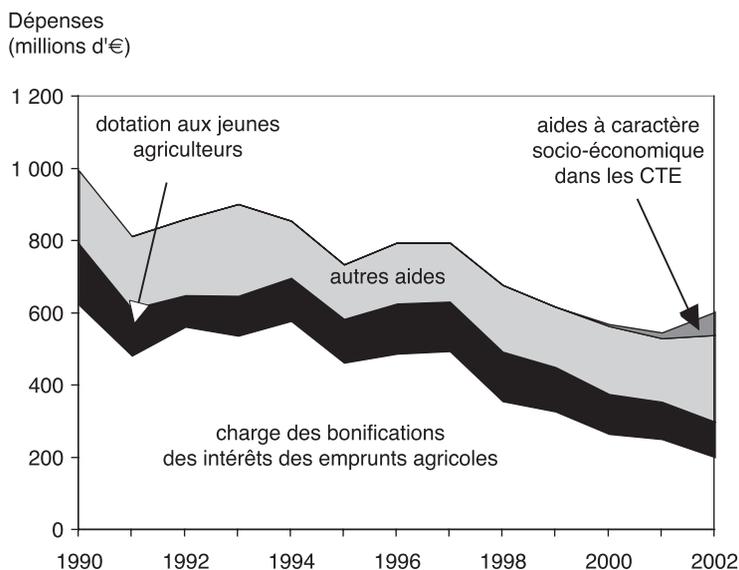


**Figure 5.15** – Dépenses en faveur des marchés agricoles : évolution de 1990 à 2002 des produits directement concernés par les réformes de 1992 et de 1999 et des autres produits. (Source : MAAPAR – DAF – SDEPE).

### Les autres dépenses en faveur des activités agricoles

- Globalement, entre 1990 et 2001, les dépenses en faveur de l'installation et de la modernisation des exploitations (cf. fig. 5.16) ont diminué dans des proportions importantes (– 5,3 % en moyenne par an, soit – 6,8 % en termes réels) sous les effets conjugués de la baisse du coût de la bonification des prêts aux exploitants agricoles et de celle du nombre d'installations de jeunes agriculteurs. Le recul des charges de bonification s'explique par la diminution de l'encours global des prêts bonifiés et par la réduction du taux moyen de bonification (le coût pour l'État de la bonification des prêts arrivés à échéance était plus élevé que celui des prêts nouvellement contractés). Les aides en faveur de l'installation et de la modernisation des exploitations représentent actuellement 5 % de l'ensemble des financements pour les activités agricoles (12,9 % en 1990). L'aide à l'investissement la plus importante, en terme de masse financière, demeure la bonification des intérêts des emprunts agricoles même si celle-ci s'est considérablement réduite au cours de la dernière décennie.

En 2002, cette tendance s'est cependant inversée : l'ensemble de ces dépenses a augmenté de 10,5 %. En effet, les deux facteurs de diminution évoqués plus haut persistent mais leur recul a été plus que compensé par la très forte augmentation des dépenses pour les mesures liées à la modernisation et aux investissements dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ainsi que par l'accroissement des dépenses pour le plan de restructuration viticole mené par l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) dans le cadre de la nouvelle OCM viti-vicole, mise en place en 1999.



**Figure 5.16** – Dépenses en faveur de l'installation et de la modernisation des exploitations : évolution de 1990 à 2002. (Source : MAAPAR – DAF – SDEPE).

- Le montant des dépenses pour la compensation de handicaps naturels et d'éloignement a connu une augmentation modérée entre 1990 et 2000 (+ 2,2 % en moyenne par an ; + 0,6 % en termes réels), à l'exception de 1998 où l'augmentation des concours résulte du versement d'un complément d'indemnités aux producteurs de vaches allaitantes et d'ovins des zones défavorisées, dans le cadre de la série de mesures mises en place pour soutenir les éleveurs touchés par la crise sectorielle qui a résulté de l'épizootie d'ESB (le complément, versé dans son intégralité en 1998, concernait les années 1996, 1997 et 1998).

Avec la mise en place, en 2000, de la nouvelle politique structurelle, définie par le règlement de développement rural, ces dépenses se sont accrues, compte tenu des nouvelles conditions d'attribution des indemnités (l'aide est fonction de la surface et non plus du nombre d'animaux) et de la revalorisation du montant unitaire des aides, particulièrement importante pour les zones de haute montagne. En 2002, les concours publics destinés à compenser les handicaps naturels et d'éloignement s'élèvent à 454 millions d'euros, progressant de 4,6 % par rapport à 2001 et de 15,5 % par rapport à 2000. Au sein de l'ensemble des dépenses bénéficiant aux activités agricoles, ils représentent 3,9 % en 2002.

- Les dépenses publiques en faveur des mesures agri-environnementales ont, entre 1993 et 2000, régulièrement progressé de 9,7 % en moyenne par an (+ 8,4 % en termes réels). Elles sont consacrées, pour environ les deux tiers, à la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif et, pour le tiers restant, aux autres mesures agri-environnementales et plus particulièrement aux opérations locales et à la conversion à l'agriculture biologique.

En 2001 et en 2002, elles s'accroissent sensiblement (+ 27 % en moyenne par an) sous l'effet de l'augmentation considérable des versements pour les mesures prévues dans les CTE, qui, avec 257 millions d'euros en 2002, représentent 54,5 % de l'ensemble des financements pour les mesures agri-environnementales. Le montant des concours publics consacrés aux mesures agri-environnementales demeure, toutefois, relativement limité puisqu'il s'établit à 472 millions d'euros en 2002, ne représentant ainsi que 4 % des concours publics aux activités agricoles.

- Les financements pour la compensation des calamités agricoles représentent une faible part des concours publics bénéficiant aux activités agricoles (moins de 1 % en moyenne sur la période 1990-2002). Sur la période considérée, les montants les plus importants sont atteints au début de la dernière décennie, marquée par des pertes fourragères provoquées par la sécheresse (en 1990 et 1991) ainsi que par des dégâts sur les productions fruitières dus au gel (en 1992). Ces montants ont ensuite nettement décliné en l'absence de dispositifs exceptionnels d'importance significative. Ils s'élèvent, en 2002, à moins de 10 millions d'euros, mais devraient augmenter très sensiblement en 2003 en raison du lancement en procédure d'urgence du dispositif des calamités agricoles suite à la sécheresse au cours de l'été.

- Les dépenses en faveur de la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux sont relativement stables jusqu'en 1995 puis se sont accrues à partir de l'apparition de la première crise de l'ESB en 1996. Leur progression est ensuite particulièrement forte en 2001, suite à l'élargissement considérable des mesures destinées à éradiquer la seconde crise, survenue à l'automne 2000. Avec 634 millions d'euros en 2002 (5,4 % de l'ensemble des dépenses relatives aux activités agricoles), les dépenses destinées à la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux se maintiennent au niveau élevé de l'année 2001 (+ 1,2 %), au cours de laquelle elles avaient été multipliées par plus de 2,6. Les dépenses pour le service public de l'équarrissage et l'élimination des co-produits animaux demeurent les plus importantes en 2002 : avec 413 millions d'euros, elles représentent 65 % du total, mais leur diminution est déjà amorcée (-7 % par rapport à l'année précédente).

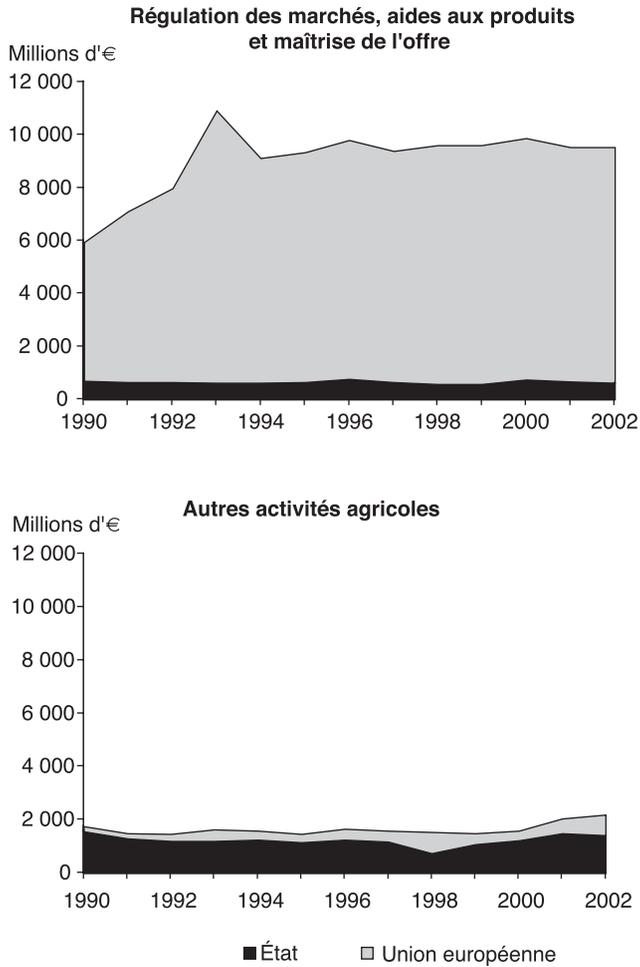
Le montant des autres dépenses en faveur des activités agricoles est peu important, à l'exception de 1990 où il a atteint 200 millions d'euros. Leur recul depuis lors est notamment dû à la réduction régulière, depuis une dizaine d'années, des aides en faveur des agriculteurs en difficulté.

## Les concours publics : nature des financements nationaux et communautaires

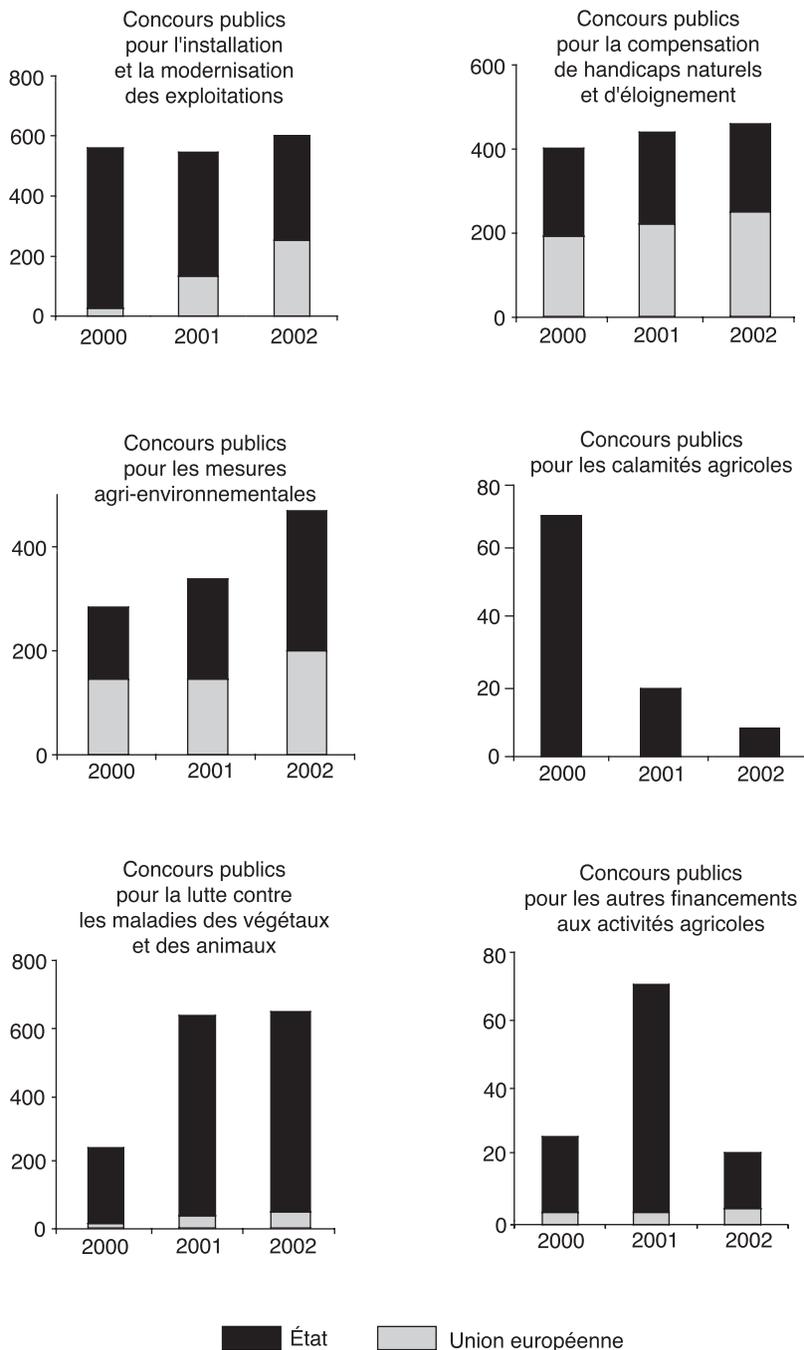
En France, les concours publics aux activités agricoles sont, pour une très large part, financés par le budget communautaire (82,6 % en 2002 ; 82 % en moyenne entre 1990 et 2002). Celui-ci occupe, en particulier, une place largement prépondérante dans les dépenses de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre (92,5 % en moyenne sur la période 1990-2002), qui regroupent la plupart des aides attribuées dans le cadre des organisations communes de marché. La part des financements communautaires est, en revanche, nettement moins élevée pour les aides accordées dans le cadre de la politique de développement rural, dont l'octroi

repose sur le principe du cofinancement (cf. fig. 5.17). Ces dernières présentent un caractère national affirmé puisque l'État assure en moyenne 75 % du total de ces dépenses (cf. fig. 5.18).

Toutefois, le montant de la contribution nationale pour les dépenses de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre est en moyenne plus élevé que celui consacré à chacune des autres actions en faveur des activités agricoles.



**Figure 5.17** – Évolution des concours publics nationaux et européens aux activités agricoles. (Source : MAAPAR – DAF – SDEPE).



**Figure 5.18** – Les concours publics aux activités agricoles autres que la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l’offre, par origine de financement, en millions d’euros. (Source : MAAPAR – DAF – SDEPE).

## Les financements communautaires destinés aux activités agricoles

### *Les dépenses communautaires en faveur de la régulation des marchés, des aides aux produits et de la maîtrise de l'offre*

En France, la répartition par produit des dépenses communautaires de gestion des marchés agricoles est globalement proche de celle observée pour l'ensemble de l'Union européenne (cf. fig. 5.19). La France, comme l'Union européenne, présente, en effet, un large éventail de productions, du fait de sa position géographique, proche des pays du sud de l'Union à forte dominante végétale et proche des pays du nord à dominante animale. Ainsi, entre 2000 et 2002, en France et dans l'Union, environ 75 % des dépenses du FEOGA-Garantie bénéficient au domaine végétal et 25 % au domaine animal.

Certaines différences peuvent toutefois être observées. En particulier, en France, 1<sup>er</sup> pays producteur de céréales de l'Union, la part relative des aides communautaires dans ce secteur s'établit à 51 % en moyenne entre 2000 et 2002 et est alors supérieure de 8 points à celle de l'Union européenne.

Dans une moindre mesure, dans le secteur de la viande bovine, la part des aides communautaires versées à la France (17 %), 1<sup>er</sup> pays producteur, est supérieure à la moyenne européenne (15 %).

### *Les dépenses communautaires en faveur des autres activités agricoles*

En moyenne, entre 2000 et 2002, en France, elles représentent 6 % de l'ensemble des dépenses communautaires pour les activités agricoles. Elles concernent principalement :

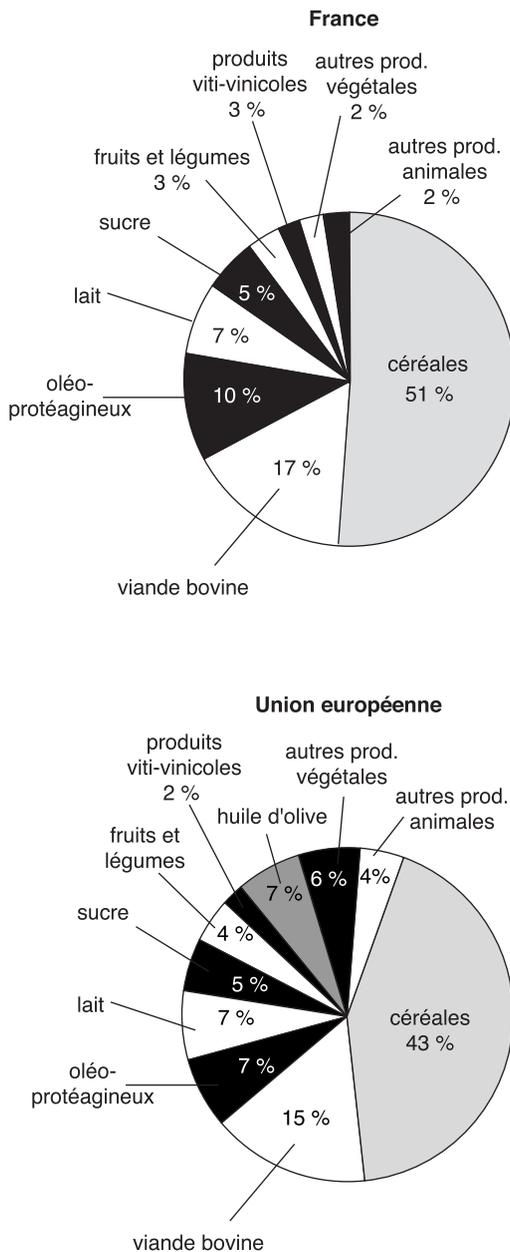
- L'installation et la modernisation des exploitations : d'une manière générale, les aides pour l'installation sont cofinancées à parts égales entre l'Union européenne et l'État. Lors des premières années de mise en œuvre des CTE, le financement national des mesures admises dans le cadre des contrats a été prépondérant (66,5 % en moyenne). En revanche, certaines mesures en faveur de la modernisation relèvent d'un financement national exclusif : ces mesures correspondent pour l'essentiel à des aides à l'investissement accordées par l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) et l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL). Au sein des mesures de modernisation, cependant, les actions de restructuration du vignoble menées par l'ONIVINS ne sont plus, depuis 2001, financées par des fonds nationaux mais par des fonds communautaires.

Au total, entre 2000 et 2002, les financements communautaires ont représenté 21 % en moyenne de l'ensemble des dépenses consacrées à l'installation et à la modernisation des exploitations.

- La compensation de handicaps naturels et d'éloignement : ces concours sont financés à parts presque égales entre la France et l'Union européenne depuis que le cofinancement communautaire a été porté à 50 % pour les ICHN<sup>96</sup> en 2000.

---

96. Indemnités compensatoires de handicaps naturels.



**Figure 5.19** – Structure par produit des dépenses communautaires (2000-2002). (Source : MAAPAR – Commission européenne).

- Les mesures agri-environnementales : elles sont financées à parts égales par l'État et l'Union européenne. Cela étant, entre 2000 et 2002, les financements communautaires représentent 44 % de la totalité de ces dépenses en raison de l'importance des financements nationaux pour les CTE. En effet, les mesures admises dans le cadre des CTE sont très diverses et certaines sont financées sans participation européenne.
- La lutte contre les maladies des végétaux et des animaux et les dépenses pour le service public de l'équarrissage : entre 2000 et 2002, les financements communautaires ne représentent que 8 % de ces dépenses. Ceux-ci concernent les indemnités versées aux éleveurs pour les abattages d'animaux réalisés à titre prophylactique (qui font l'objet d'un cofinancement par l'État), ainsi que le coût des tests de dépistage de l'ESB, des kits de diagnostic et de réactifs (entièrement pris en charge par l'Union européenne).

### **Les financements nationaux aux activités agricoles**

Entre 2000 et 2002, les financements nationaux représentent en moyenne 18 % de l'ensemble des dépenses en faveur des activités agricoles. Ils concernent principalement :

- Le secteur bovin :
  - la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) : cette aide communautaire est en effet complétée par un versement national, qui représente environ 15 % de la dépense totale (entre 2000 et 2002) ;
  - certaines des mesures exceptionnelles de soutien à la filière bovine, prises dans le cadre de la crise de l'ESB, ont été financées par des crédits nationaux, soit partiellement, comme le programme d'achat pour retrait/destruction d'animaux de plus de 30 mois n'ayant pas fait l'objet d'un test de dépistage et le dispositif d'achat spécial qui lui a succédé, soit totalement, comme l'aide directe de solidarité versée en 2001 aux éleveurs les plus affectés par la crise (150 millions d'euros) et l'aide aux éleveurs en difficulté (ADIF) versée en 2002 (50 millions).
- Le secteur laitier : les dépenses nationales concernent le financement des programmes de cessation d'activité laitière. Actuellement, leur importance est beaucoup plus limitée qu'au cours de la première moitié de la décennie 1990.
- Le secteur du sucre : les aides nationales ont pour objectif le soutien à la production de sucre de canne dans les départements d'outre-mer. Elles prennent principalement la forme d'aides versées aux planteurs ou aux groupements de producteurs.
- Le secteur des fruits et légumes : les aides nationales financent les plans d'arrachage de vergers ainsi que des mesures conjoncturelles mises en œuvre par l'ONIFLHOR. En particulier, un plan arboricole d'envergure pour les pêches et les pommes a été mis en place en 2001 ; applicable jusqu'en 2004, il vise à permettre aux producteurs qui le souhaitent de quitter l'arboriculture (volet « arrachage total » ou « partiel des vergers ») et aider à la modernisation des vergers.
- L'ensemble des actions structurelles définies par le RDR dans le cadre d'Agenda 2000 : ces mesures font l'objet d'un cofinancement entre l'État et l'Union européenne (*cf. supra* les financements communautaires).

- La compensation des calamités agricoles.
- La lutte contre les maladies des végétaux et des animaux : le fonctionnement du service public de l'équarrissage relève entièrement d'un financement national et les indemnités d'abattage sont cofinancées par l'Union.
- Certaines dépenses liées à l'attribution des aides européennes, comme le préfinancement des aides PAC (coût financier du décalage entre le paiement des aides aux bénéficiaires et la mise à disposition des crédits communautaires), le remboursement de la TVA sur les aides communautaires de soutien de marché (ces aides sont soumises à la TVA, mais celle-ci est prise en charge par l'État) et le coût pour le budget national des refus d'apurement des aides par la Commission.

## Les concours publics aux activités agricoles de 1990 à 2002 : disparités régionales et catégorielles

En 2002, pour la France métropolitaine<sup>97</sup>, les concours publics aux activités agricoles s'élevaient à 11,5 milliards d'euros, soit environ 12 000 euros par actif à temps complet. Ce montant moyen recouvre cependant d'importantes disparités selon la dimension des exploitations et leur orientation de production.

### **Des disparités entre exploitations liées à leur spécialisation et à leur localisation**

Si on se réfère aux moyennes par exploitation ou par actif en équivalent temps plein (UTA), la hiérarchie des disparités est sensiblement la même (*cf.* tabl. 5.6). Les plus forts concours moyens se retrouvent dans les exploitations de grandes cultures, suivies des exploitations spécialisées en « bovins-viande ». Les plus faibles dépenses par exploitation ou par actif concernent les exploitations spécialisées en arboriculture fruitière, viticulture ou maraîchage.

La même hiérarchie des disparités se retrouve au niveau géographique (*cf.* carte 5.1). Si les dépenses en faveur de l'agriculture sont inférieures à 5 000 euros par actif dans les départements viticoles ou producteurs de fruits et légumes, elles avoisinent 20 000 euros dans les régions de grandes cultures. Les départements d'élevage se situent en général au-dessus de la moyenne, d'autant plus que la part de l'élevage bovin allaitant y est important. On retrouve donc logiquement en tête des dépenses par exploitation et par actif les exploitations concernées par les deux organisations communes de marché les plus consommatrices de dépenses de soutien communautaire : les grandes cultures et la viande bovine. Les dépenses de soutien de marché pour les grandes cultures et la viande bovine représentaient en effet plus des trois quarts du total en 2002.

Que l'on ramène les dépenses au nombre d'exploitations ou au nombre d'actifs, le rapport entre les dix départements les mieux classés et les dix derniers est de 1 à 7. Si l'on fait abstraction des zones les moins soutenues (départements viticoles, maraîchers et fruitiers), le rapport est de l'ordre de 1 à 2 entre les départements de

97. Contrairement à la section précédente, les dépenses bénéficiant aux DOM sont exclues ici de l'analyse.

**Tableau 5.6.** Montant moyen des concours publics aux activités agricoles par OTEX (moyenne triennale).

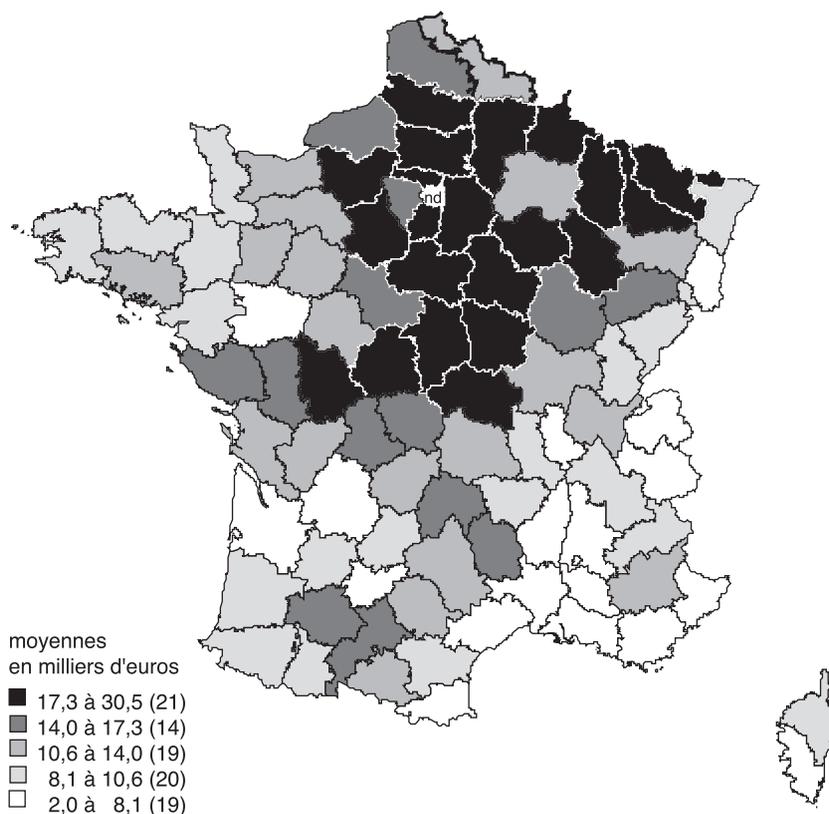
	Moyennes par exploitation (1000 euros)			Moyennes par UTA totale (1000 euros)		
	« 1991 »	« 1996 »	« 2001 »	« 1991 »	« 1996 »	« 2001 »
Ensemble des exploitations	9,4	14,7	17,5	6,7	10,4	12,0
Exploitations professionnelles	14,5	23,1	27,6	7,2	11,1	12,8
Céréales, oléagineux, protéagineux	24,7	41,8	47,9	16,2	27,5	31,7
Autres grandes cultures	29,6	43,1	44,7	14,0	19,2	18,6
Ensemble grandes cultures	26,2	42,2	46,9	15,4	24,3	26,4
Maraîchage et fleurs	6,2	8,1	8,2	1,9	2,1	1,8
Viticulture d'appellation	3,7	4,5	3,8	1,4	1,6	1,3
Autre viticulture	12,2	14,2	18,3	4,9	5,5	6,7
Arboriculture fruitière	9,1	10,8	10,1	2,5	2,7	2,3
Bovins lait	12,4	18,0	21,7	6,8	9,9	11,8
Bovins viande	11,1	20,3	28,9	6,9	12,8	18,5
Bovins mixtes	15,3	26,6	35,2	7,9	13,5	17,6
Ensemble bovins	12,3	19,5	25,6	6,9	11,0	14,6
Autres herbivores	11,3	15,6	18,2	6,3	8,5	9,8
dont ovins	12,5	15,4	17,0	7,5	9,2	10,0
Hors sol	12,8	19,6	21,0	6,0	8,7	9,0
Polyculture	10,9	18,7	22,4	5,3	8,5	9,5
Élevage et culture	15,6	28,0	36,2	8,4	14,7	18,4

Source : MAAPAR-SCEES.

grandes cultures du Bassin parisien et les départements d'élevage bovin du Massif central ou de l'Ouest. La grande majorité des soutiens étant largement fonction des surfaces cultivées ou des cheptels présents, les aides sont plus importantes dans les « grandes » exploitations spécialisées en grandes cultures et en élevage, qui emploient par ailleurs relativement moins de main-d'œuvre que les exploitations de cultures spéciales.

Mais si on ramène le total des soutiens publics reçus à une unité de dimension économique commune (l'hectare équivalent blé)<sup>98</sup>, les écarts entre départements extrêmes sont considérablement réduits. Ramenés à l'hectare équivalent blé, les

98. Afin de classer les exploitations agricoles selon leur orientation ou de mesurer leur dimension économique totale, on a recours à un « dénominateur commun » pour additionner les données de structure concernant les différentes productions. Ce dénominateur commun est défini au niveau de l'Union européenne : c'est la marge brute standard. Celle-ci est exprimée en écus (sensiblement équivalent à l'euro). La dimension économique des exploitations est la plupart du temps exprimée en unité de dimension économique (UDE), avec l'équivalence 1 UDE = 1200 écus. Afin de rendre cette notion plus parlante, on mesure également la dimension économique d'une exploitation en équivalent hectare de blé (ou hectare équivalent blé). La correspondance avec l'UDE est la suivante : 1 UDE = 1,5 ha équivalent blé, ou 1 ha équivalent blé = 800 écus.

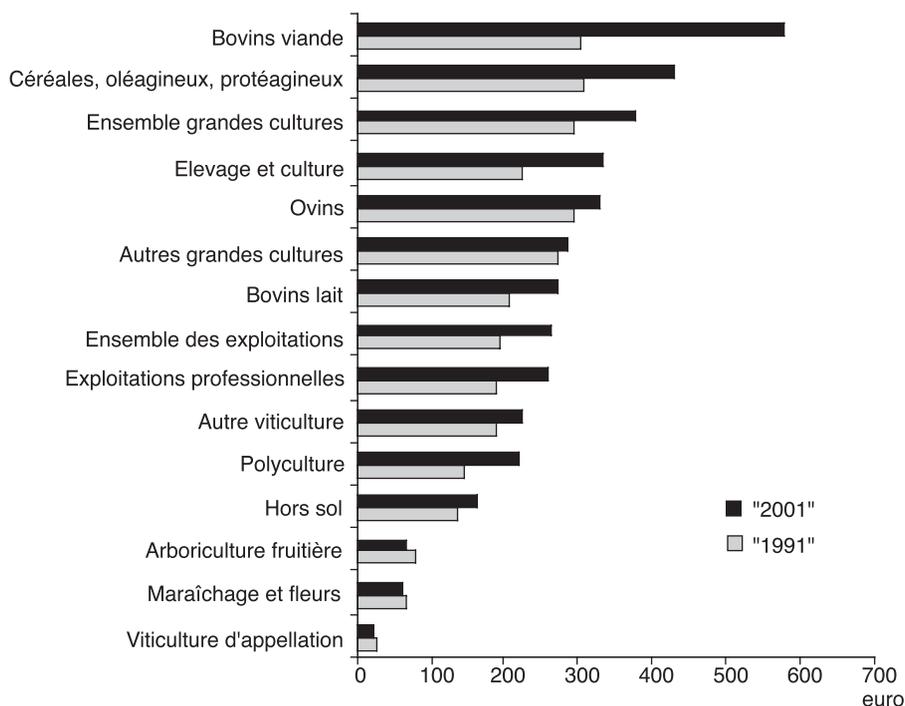


**Carte 5.1** – Montant des concours publics moyens par UTA totale en « 2001 ».

Source : MAAPAR – SCEES.

« 2001 » : il s'agit de la moyenne des années 2000 à 2002.

soutiens totaux sont même supérieurs pour l'orientation « bovins viande » par rapport à celle des grandes cultures et de même dans les zones d'élevage extensif du Massif central par rapport au Bassin parisien. Ainsi, si les disparités des soutiens publics par actif ou par exploitation sont importantes du fait des structures d'exploitation, lorsqu'on les ramène à une unité de dimension économique qui tient compte de la productivité différente des diverses régions, les aides apparaissent relativement plus favorables aux zones ou aux catégories d'exploitations moins « productives ». Cette situation peut s'expliquer par les différentes aides spécifiques bénéficiant à ces régions, comme les compléments de primes à l'extensification, les aides aux zones défavorisées et la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif. Mais la forte revalorisation des aides attribuées à l'élevage bovin lors des réformes de 1992 et de 1999 (Agenda 2000) a également joué un rôle essentiel dans cette situation. En effet, si le montant des concours publics ramenés à l'équivalent hectare de blé apparaît en moyenne sur les trois dernières années (2000 à 2002) supérieur dans l'orientation « bovins viande » à ce qu'il est en « grandes



**Figure 5.20** – Concours publics moyens en euros par hectare équivalent blé.

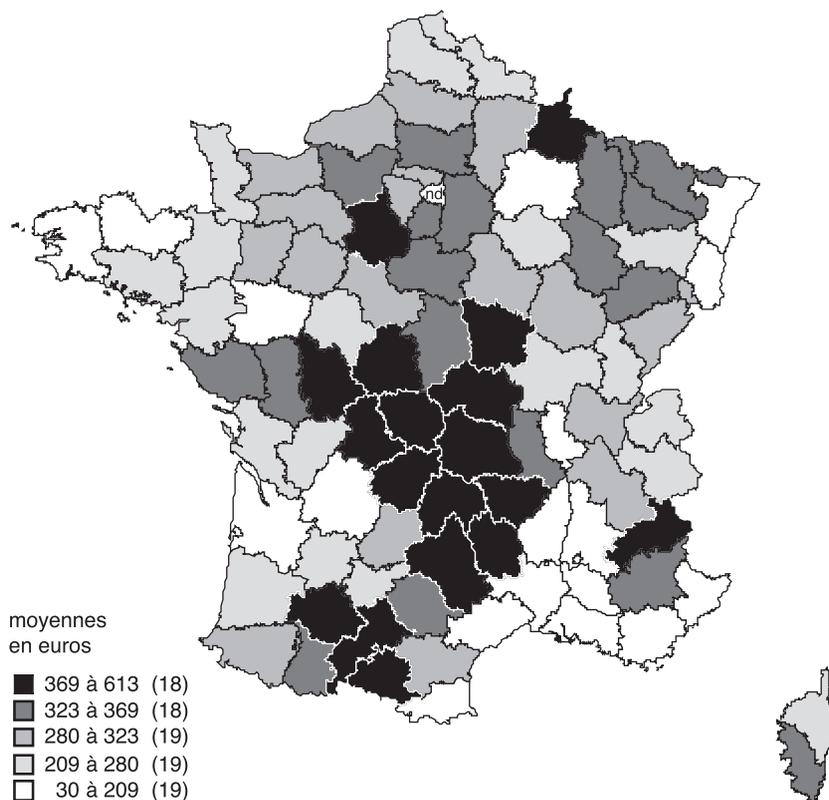
« 2001 » : moyenne 2000-2002 ; « 1991 » : moyenne 1990-1992

Source : MAAPAR – SCEES.

cultures », ce n'était pas le cas au début des années 90. Au cours de cette période, le montant des soutiens publics aux activités agricoles était quasiment équivalent pour les grandes cultures et l'élevage bovin, de même que pour l'élevage ovin.

### Progression générale des concours publics aux activités agricoles depuis 1990

Pour la France métropolitaine, la progression des concours publics aux activités agricoles a été en moyenne de près de 3 % par an entre « 1991 » (moyenne 1990-1992) et « 2001 » (moyenne 2000-2002), soit + 1,5 % en termes réels (cf. tabl. 5.7). Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, ces augmentations sont surtout intervenues à la suite de la réforme de la PAC de 1992. Sur la période « 1991 »-« 1996 », la croissance a été de 5 % par an en moyenne. Les effets d'Agenda 2000 sur l'évolution des aides ont été de moindre importance (+ 0,8 % par an entre « 1996 » et « 2001 », soit une légère baisse en valeur réelle). Sur la période 1990-1996, les concours publics bénéficiant aux orientations « grandes cultures » et « bovins viande » ont progressé plus vite que la moyenne (cf. fig. 5.20). En revanche, de 1996 à 2002, si les concours publics à l'élevage « bovins viande » ont continué à progresser fortement, ceux destinés aux grandes cultures ont quasiment stagné.



**Carte 5.2** – Montant des concours publics moyens par hectare équivalent blé en « 2000, 2001, 2002 ». (Source : MAAPAR – SCEES).

Sur l'ensemble de la période 1990-2002, l'augmentation des aides bénéficiant aux départements d'élevage a été en moyenne plus forte que dans ceux de grandes cultures (cf. cartes 5.2 et 5.3). Au cours des années de mise en place de la réforme de la PAC de 1992 (de 1993 à 1995), les aides indirectes ont diminué partout, mais les aides compensatrices, attribuées notamment aux céréales, ont eu un effet très positif pour les exploitations et les départements d'élevage, puisque les productions céréalières non commercialisées, non soutenues par les aides de régulation des marchés avant la réforme, se sont trouvées primées à travers les paiements aux surfaces. Outre les céréales intra-consommées, le maïs ensilage s'est aussi trouvé concerné dans sa plus grande partie par les nouvelles aides. Après 1996, et notamment lors de la mise en place des mesures de l'Agenda 2000 (de 2000 à 2002), le montant global des soutiens a été stable dans les départements de grandes cultures mais a continué de progresser légèrement en zones d'élevage avec la revalorisation des aides bovines existantes et l'attribution de la prime à l'abattage.

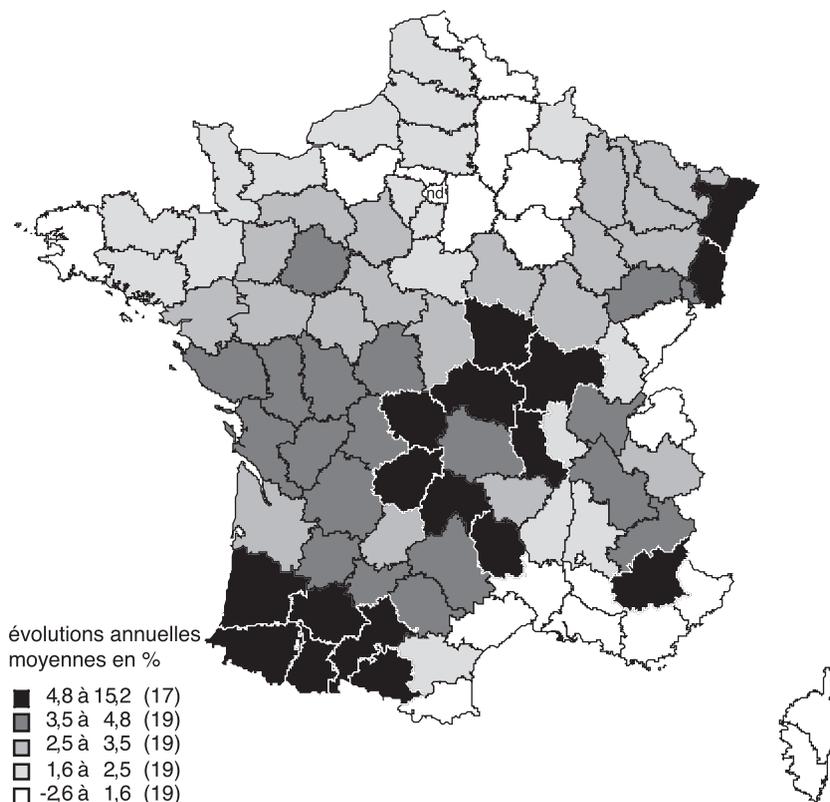
**Tableau 5.7.** Évolution des concours publics aux activités agricoles par OTEX.

	Évolutions moyennes annuelles en %		
	« 2001 » / « 1991 »	« 1996 » / « 1991 »	« 2001 » / « 1996 »
Ensemble des exploitations	2,9	5,1	0,8
Céréales, oléagineux, protéagineux	4,1	7,3	0,9
Autres grandes cultures	1,3	4,1	- 1,5
Ensemble grandes cultures	3,2	6,3	0,2
Maraîchage et fleurs	- 2,7	- 1,2	- 4
Viticulture d'appellation	- 1,2	1,9	- 4,2
Autre viticulture	0,7	- 1	2,3
Arboriculture fruitière	- 2,5	- 1,2	- 3,8
Bovins lait	- 0,4	1,2	- 1,9
Bovins viande	9,1	11	7,2
Bovins mixtes	6,2	8,5	4
Ensemble bovins	3,3	4,6	2
Autres herbivores	1,2	2	0,3
dont ovins	0,4	0,8	0
Hors sol	3,7	6,6	0,9
Polyculture	1,5	4,6	- 1,5
Élevage et culture	4,4	7,1	1,8

Source : MAAPAR – SCEES.

### Taux de soutien budgétaire

L'ampleur et l'évolution du soutien public aux activités agricoles peuvent aussi se mesurer à travers le taux de soutien budgétaire global. Celui-ci peut être défini par le rapport entre l'ensemble des dépenses de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre et la valeur de la production agricole totale au prix de base (incluant le montant des subventions sur les produits). Ce taux était de 15 % pour la France métropolitaine en moyenne entre 2000 et 2002, contre 12 % en moyenne sur les années 1990 à 1992. Après la mise en place d'Agenda 2000, le taux de soutien budgétaire atteint près de 35 % dans l'orientation « céréales, oléagineux, protéagineux » et 22 % en « bovins viande » et « autres grandes cultures ». Il est inférieur à 5 % dans les orientations et départements viticoles et fruitiers (cf. carte 5.4). Il dépasse 20 % dans un tiers des départements. Entre 1990 et 2002, le taux de soutien budgétaire a progressé partout, mais principalement dans les orientations et départements spécialisés en grandes cultures et en viande bovine, productions les plus soutenues.



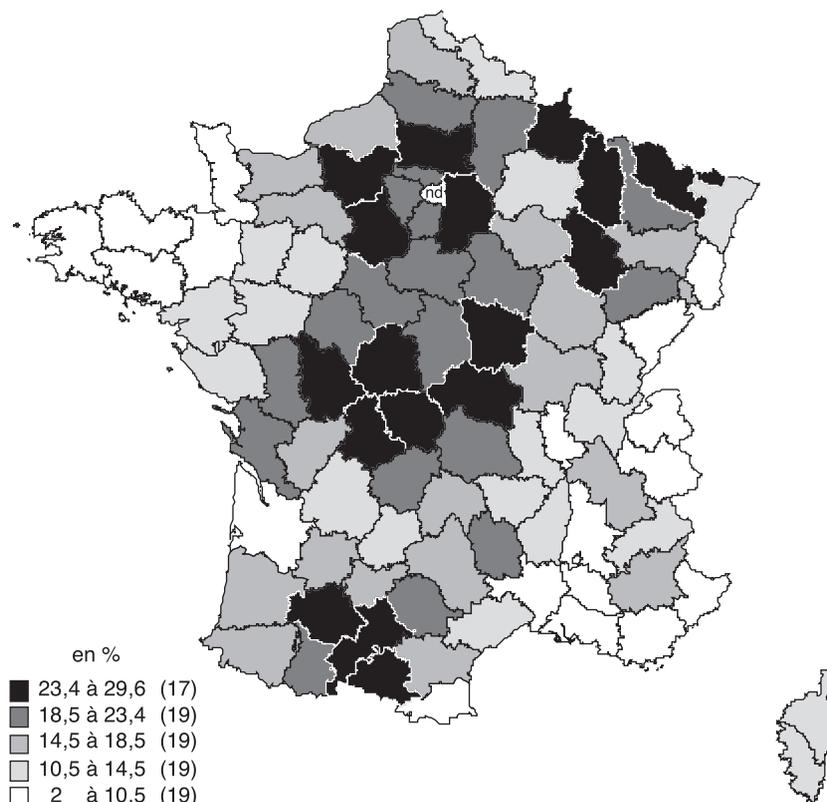
**Carte 5.3** – Évolution des concours totaux aux activités agricoles par département « 2001 »/« 1991 » : une tendance au rééquilibrage au profit des départements d'élevage bovin. (Source : MAAPAR – SCEES).

## Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont transféré aux collectivités territoriales des missions importantes et différenciées en matière agricole, concernant notamment le remembrement, l'hydraulique et l'enseignement. En outre, les régions et les départements ont la latitude d'exercer, au-delà de ces missions, des compétences non expressément prévues par le législateur et d'apporter des concours financiers à des actions diversifiées, pour autant qu'elles respectent les lois et règlements nationaux et communautaires en vigueur.

Contrairement aux données sur les concours publics financés par l'État et par l'Union européenne, celles des collectivités territoriales n'ont pu faire jusqu'à présent l'objet d'une collecte annuelle.

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (MAAPAR) effectue cependant une étude périodique sur les concours publics attribués aux secteurs agricole et forestier par les conseils généraux et régionaux. En



**Carte 5.4** – Taux de soutien budgétaire de la production agricole en « 2001 » (dépenses de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre / valeur de la production totale au prix de base). (Source : MAAPAR – SCEES).

2002, une étude a été réalisée par l'Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) et a concerné l'année 2000. Les financements des collectivités territoriales ont été classifiés selon la nomenclature fonctionnelle appliquée chaque année pour les concours publics de l'État et de l'Union européenne (cf. p. 219).

Le champ de l'étude de 2002 couvre le territoire métropolitain et concerne l'ensemble des concours publics des collectivités relatifs aux activités agricoles, aux industries agroalimentaires et aux actions de promotion, à la gestion durable de la forêt et à l'enseignement et la recherche.

En 2000, les concours publics à l'agriculture versés par les conseils régionaux et les conseils généraux s'élèvent à 867 millions d'euros, dont 60 % sont financés par les régions et 40 % par les départements.

- Au niveau national, les financements agricoles de l'ensemble des collectivités territoriales hors DOM, représentent près de 3 % de la totalité des concours publics, comprenant ceux accordés par l'État et l'Union européenne. Si l'on fait abstraction

des aides de soutien de marché, qui relèvent des OCM financées par l'Union européenne, afin d'approcher un champ de compétences comparables, l'importance relative des concours publics des collectivités, dans l'ensemble des soutiens publics en faveur de l'agriculture, atteint 18 %.

- En ce qui concerne les conseils régionaux, les financements relevant des compétences légales qui leur ont été conférées représentent 53 % (274 millions d'euros sur un total de 516 millions) de leurs concours publics en faveur de l'agriculture. Ces interventions concernent la formation professionnelle et l'apprentissage ainsi que l'enseignement technique dans les lycées agricoles publics et privés (dépenses d'investissement et de fonctionnement, hors dépenses pédagogiques et de personnel).

Au-delà, les conseils régionaux interviennent également dans le soutien aux activités agricoles (28 %), notamment pour favoriser l'installation et la modernisation des exploitations (16,5 % du total) et pour le financement de travaux d'hydraulique agricole, d'irrigation et de drainage (3 %). Les actions en faveur des deux autres domaines, les industries agro-alimentaires et la gestion durable de la forêt, représentent respectivement 9 % et 6 % des dépenses totales des conseils régionaux.

- Pour les départements, les concours publics des conseils généraux s'élèvent à 351 millions d'euros et se caractérisent par une prédominance des soutiens en faveur des activités agricoles (294 millions d'euros, soit 84 % du total).

Les compétences légales qui leur ont été confiées par les lois de décentralisation concernent pour l'essentiel les opérations foncières (notamment le remembrement), les travaux d'hydraulique agricole, les dépenses de gestion des laboratoires vétérinaires départementaux et, dans une moindre proportion, la prévention des incendies de forêt. Au total, les dépenses au titre de leurs compétences légales représentent 45 % des concours publics à l'agriculture, soit 156 millions d'euros sur un total de 351 millions octroyés par les départements.

En outre, les conseils généraux interviennent en faveur de l'installation et de la modernisation des exploitations agricoles, complétant ainsi les financements des régions, de l'État et de l'Union européenne. Ces dépenses s'élèvent à 56 millions d'euros (16 % de leurs concours publics) et concernent notamment l'installation des jeunes agriculteurs, la mise aux normes des bâtiments d'élevage et les équipements en matériels. Les départements jouent également un rôle non négligeable dans le financement en faveur de nombreuses structures associatives ou syndicales du monde rural (35 millions d'euros) ainsi qu'à l'endroit des opérations de vulgarisation, de conseil technique et d'expérimentation (5 millions d'euros).

Les financements consacrés respectivement aux industries agro-alimentaires, à la gestion durable de la forêt, à la recherche et à la formation sont de faible importance et représentent 3 % à 4 % des dépenses totales des conseils généraux.

## Conclusion

La synthèse des données budgétaires relatives aux dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture des quinze États membres a montré que les quarante

premières années de mise en œuvre de la PAC ont été marquées par une forte croissance des dépenses du FEOGA. Puis, à compter du début des années 1990, de profondes évolutions sont intervenues dont les deux principales ont trait au changement du mode de soutien des produits des grandes cultures et de la viande bovine, qui s'est opéré de façon très rapide dès le début de l'application de la réforme de 1992, et à la montée en puissance d'une véritable politique de développement rural, qui dispose depuis 1994, et surtout depuis Agenda 2000, d'un cadre réglementaire directif et de crédits budgétaires ambitieux (14 % des dépenses agricoles européennes sur 2001-2002). Si le nouvel accord sur la PAC, adopté en juin 2003 à Luxembourg, introduit quelques modifications aux mesures liées aux organisations communes de marché, notamment celle du secteur laitier, il implique, aussi, le renforcement des moyens de la politique de développement rural afin de mieux répondre aux attentes de la société, notamment en matière de respect de l'environnement.

À la lumière des résultats financiers observés, force est de constater que les principaux objectifs de la réforme de 1992 ont été atteints : en particulier, contrairement aux multiples tentatives précédentes au cours des années 1980, l'évolution des dépenses liées aux organisations communes de marché est dorénavant maîtrisée et parfaitement programmée. Ces résultats sont d'autant plus appréciables qu'ils répondent aux préoccupations de rigueur budgétaire exprimées par la plupart des États membres, en particulier ceux dont les contributions au budget général de l'Union sont importantes au regard des « retours » communautaires dont ils bénéficient. Le Conseil de Bruxelles d'octobre 2002 et l'accord de Luxembourg de 2003 ont réaffirmé cet objectif en s'inscrivant dans la perspective d'un budget programmé jusqu'en 2013 : le budget de l'Union européenne consacré au premier pilier de la PAC passerait ainsi de 45,7 milliards d'euros en 2007 à 48,6 milliards en 2013, pour une Union européenne à 25. Cela étant, il est prévu un ajustement des paiements directs en cas de difficultés financières.

Cette maîtrise des dépenses de marché rendra possible l'affectation de crédits supplémentaires en faveur des actions structurelles, dont bénéficient les États les moins économiquement prospères, et dont l'importance est appelée à s'accroître avec l'élargissement de 2004.

L'analyse des dépenses agricoles de l'Union en faveur des quinze États membres met également en lumière la grande diversité dans les types de crédits utilisés par chacun. Ceux des OCM concernent principalement, et de plus en plus depuis la réforme de 1992, les produits des grandes cultures et la viande bovine, et bénéficient donc le plus aux pays possédant une production importante dans ces secteurs. La France en est le premier bénéficiaire. Dans le même temps, les crédits en faveur du développement rural sont utilisés par les États membres avec une intensité très variable et vers des actions quelquefois très ciblées pour certains : crédits importants pour la gestion durable de la forêt pour les uns ou pour atténuer les effets négatifs de handicaps naturels pour les autres. Actuellement, le recul nécessaire à l'analyse des efforts consacrés au développement rural n'est cependant pas suffisant. Un prochain bilan de ces dépenses, dès qu'un nombre de données plus important sur la période de programmation 2000-2006 sera disponible, permettra d'observer si la grande diversité dans l'utilisation de ces crédits par les États se confirme ou se réduit.

S'agissant des concours publics à l'agriculture française, la prise en compte des financements nationaux a permis de souligner, sur le long terme, le poids croissant des instruments de régulation des marchés, d'aide aux produits et de maîtrise de l'offre ainsi que le repli des interventions structurelles et d'appui à l'investissement. Ainsi, alors que les dépenses nationales occupaient une place importante entre 1945 et 1975, celles-ci deviennent ensuite minoritaires dans l'ensemble des dépenses en faveur des activités agricoles, constituées en majorité des aides attribuées dans le cadre des OCM. Cela étant, au sein de l'ensemble des concours publics bénéficiant à l'agriculture française, les dépenses nationales représentent une part prépondérante (65 % en 2002), en raison de l'importance du financement par l'État du régime de protection sociale des agriculteurs et de leur famille.

## Références bibliographiques

- ALPHANDÉRY P., BITOUN P., DUPON Y., FOULHOUZE I. et HAREL M., 1989 – *L'État, la société de croissance et la politique agricole en France*. Matériaux pour une interprétation des dépenses budgétaires agricoles de 1945 à 1984. 2 volumes. INRA-ESR, février.
- APCA, 1975 – *Bilan des Communautés européennes et de la politique agricole commune*. 176 p.
- BLOGOWSKI A., 1996 – L'évolution des dépenses agricoles de l'Union européenne. *Notes et études économiques*, MAAPAR-DAF, 41-57.
- BOURGEAIS L., 1998 – *Politiques agricoles*. Coll. Flammarion. Domino. Paris, 127 p.
- BOYER P., DEMOTES M., DESRIERS M. et BLOGOWSKI A., 1998 – *Les aides publiques à l'agriculture*. Hors série. *BIMA*, décembre 1998. MAAPAR-DAF, 42 p.
- BOYER P., 1999 – La dépense publique en faveur de l'agriculture française en longue période. *Notes et études économiques*, 10. MAAPAR-DAF, 39-87.
- Commission européenne. Rapports annuels sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre.
- Commission européenne. Rapports financiers annuels concernant le FEOGA-Garantie.
- Commission européenne. *Annuaire statistique*.
- Communautés européennes, 1975 – Bilan de la politique agricole commune. *Nouvelles de la politique agricole commune*. 58 p.
- DESRIERS M., 2000 – Le montant des aides directes de la PAC reste très lié à la taille des exploitations, *Agriste Cahiers*, 3, septembre. 3-14.
- DESRIERS M., MORVAN J. et MURO J., 2003 – Les concours publics aux activités agricoles par département, *Agriste Primeur*, 129, juin 2003. 4 p.
- ENESAD, 2002 – Les concours publics des collectivités locales en 2000, *Agriste Cahiers*, 4, décembre, 89-99.
- ENESAD, 2003 – *Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000*. 273 p.
- HAIRY D., 1996 – Évolution et recomposition des concours publics à l'agriculture française depuis la réforme de la PAC. *Notes et études économiques*, MAAPAR-DAF, 59-71.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, 2003 – *Les concours publics à l'agriculture en 2002*, projet de loi de Finances pour 2004. 72 p.

## Annexe

Cette annexe présente la nomenclature fonctionnelle de l'ensemble des concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française, analysés dans la deuxième section du présent chapitre. Certaines de ces dépenses relèvent d'un financement exclusivement national et, à ce titre, elles ne figurent donc pas dans la première section relative aux concours publics européens bénéficiant à l'agriculture des quinze États membres. C'est le cas notamment des aides liées au régime de protection sociale des agriculteurs et de leur famille, à la compensation de calamités agricoles ou au fonctionnement du service public de l'équarrissage.

### Nomenclature fonctionnelle des concours publics à l'agriculture en France

Les concours publics aux activités agricoles, regroupent tous les concours budgétaires bénéficiant à l'agriculture, en tant qu'activité de production et représentent, en 2002, 42 % de la totalité des soutiens. Ils sont répartis selon un découpage fonctionnel de sept « ensembles » d'actions concourant à une même finalité.

1. Les aides à l'installation et à la modernisation des exploitations regroupent les dépenses publiques destinées à faciliter le financement des investissements dans l'agriculture (par l'intermédiaire de la bonification des intérêts des emprunts agricoles), l'installation des jeunes agriculteurs, l'équipement ou la mise aux normes des installations sur les exploitations (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole), et la réalisation d'opérations d'aménagement foncier ou d'hydraulique d'intérêt général. Elles comprennent également les aides accordées pour le financement des mesures à caractère socio-économique des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), et, à partir de 2003, des contrats d'agriculture durable (CAD).

2. Les dépenses de régulation des marchés, d'aides aux produits et de maîtrise de l'offre sont constituées par :

- les dépenses de soutien de marché bénéficiant aux agriculteurs au travers de leur incidence sur les prix à la production comme :
  - les subventions ou « restitutions » aux exportations sur pays tiers ;
  - les « interventions », comprenant les aides au stockage public ou privé, les aides au retrait d'offre excédentaire (distillation du vin, par exemple) et les aides à l'écoulement sur le marché intérieur, telle que la prime de dénaturation du lait écrémé destiné aux veaux ;
- les paiements directs aux produits, versés aux agriculteurs comme les primes compensatoires instaurées ou revalorisées par la réforme de la PAC de 1992 (primes à l'hectare ou à la tête de bétail). Ces aides ont pris une ampleur considérable, parallèlement à la diminution des soutiens de marché ;
- les mesures structurelles de limitation, de contingentement ou de réorientation des productions excédentaires. La « maîtrise de l'offre » comprend ainsi l'indemnisation du gel des terres institué en 1992 par la réforme de la PAC, les aides à la cessation d'activité laitière et les primes d'arrachage ou de reconversion des vignes ou des vergers.

3. Les concours publics pour la compensation de handicaps naturels et d'éloignement sont presque entièrement constitués des dépenses pour les indemnités compensatoires de handicaps spécifiques (ICHN)<sup>99</sup>, auxquelles s'ajoutent des aides particulières accordées pour compenser le coût plus élevé des investissements, tout particulièrement en bâtiments, des exploitations agricoles situées dans les zones de montagne.

4. Le financement public des mesures agri-environnementales est apparu en 1993, comme mesure d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992. Ces aides sont versées pendant une période contractuelle de cinq ans et sont principalement constituées de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE), remplacée, en 2003, par la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) et des mesures agri-environnementales retenues dans les CTE mis en place en 2000 puis dans les CAD instaurés en 2003.

5. Les concours publics pour compenser les calamités agricoles représentent les financements spécialement alloués à l'indemnisation des agriculteurs victimes de calamités naturelles. La protection de l'agriculture contre les risques climatiques relève du secteur privé pour les risques assurables et de l'indemnisation publique pour les autres aléas. Cette dernière comprend la dotation de l'État au Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA)<sup>100</sup>, la bonification des prêts calamités, ainsi que des mesures exceptionnelles d'indemnisation, souvent mises en œuvre par les offices d'intervention, pouvant prendre la forme d'avances de trésorerie, d'aides aux producteurs ou aux organismes collecteurs, de prises en charge de cotisations sociales, de fournitures de fourrage à prix réduit et de mesures fiscales.

6. Les dépenses en faveur de la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux comprennent, d'une part, les indemnités versées aux éleveurs dont les animaux ont été abattus à titre prophylactique, ainsi que les frais d'analyse et de tests et, d'autre part, les dépenses pour le service public de l'équarrissage<sup>101</sup> et l'élimination des co-produits animaux.

7. Les autres dépenses en faveur des activités agricoles sont relativement composites ; elles comprennent, d'une part, le financement pour les plans de redressement et le suivi des exploitations en difficulté et, d'autre part, les dotations attribuées aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). En outre, à ces mesures pérennes s'est ajouté, en 2001, le remboursement partiel aux agriculteurs, de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) correspondant aux mesures de détaxation du fuel domestique décidée le 21 septembre 2000.

Par ailleurs, la méthode d'évaluation des concours publics aux activités agricoles par OTEX et par département, est la suivante :

99. Les ICHN comprennent l'indemnité spéciale de montagne, l'indemnité spéciale de piémont et l'indemnité compensatoire dans les zones défavorisées simples.

100. Le fonds, qui verse des indemnités aux agriculteurs sinistrés, est également alimenté par des taxes sur les assurances agricoles.

101. Ces dépenses n'incluent pas la partie des moyens de fonctionnement du ministère consacrés à cette mission (principalement les services vétérinaires).

- les aides directes sont connues grâce aux données des comptes départementaux de l'agriculture et des comptes nationaux par catégorie d'exploitations. Certains ajustements résiduels peuvent toutefois intervenir pour tenir compte de périodes de paiement différentes ;
- les aides indirectes sont réparties par département ou OTEX au prorata de clés appropriées avec une hypothèse de proportionnalité des aides de soutien des marchés à la production homogène sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des exploitations.

### **Nomenclature fonctionnelle des concours publics aux autres domaines en France**

Les concours publics aux domaines, autres que les activités agricoles, représentent 58 % en 2002 de l'ensemble des concours budgétaires bénéficiant à l'agriculture française.

1. Le domaine II « Industries agroalimentaires et actions de promotion » recense les aides visant à soutenir le secteur de transformation des produits agricoles, notamment l'investissement, et les aides pour la promotion des produits et la promotion de la qualité.
2. Le domaine III « Espace rural et activités hippiques » comprend les dépenses finançant les opérations d'intérêt collectif d'aménagement, d'équipement et de protection de l'espace rural, et certaines actions structurelles dans le cadre du deuxième pilier de la politique agricole commune. Il comprend également les actions conduites dans le secteur des activités hippiques.
3. Le domaine IV « Gestion durable de la forêt » regroupe les financements en faveur de la forêt productive, en particulier pour la production de bois et de sa première transformation, la subvention compensatrice de l'État versée à l'Office national des forêts et les financements en faveur de l'aménagement de l'espace forestier.
4. Le domaine V « Recherche et enseignement » rassemble les financements tant en moyens qu'en personnels, de la recherche agronomique et de l'enseignement technique et supérieur relevant du MAAPAR.
5. Le domaine VI « Protection sociale et solidarité » comprend le financement du BAPSA, hors cotisations professionnelles, les aides à la cessation d'activité des agriculteurs (indemnité viagère de départ et de préretraite). Il comprend également les dépenses d'aide alimentaire à caractère social et humanitaire, nationale et internationale.
6. Le domaine VII « Services généraux » enregistre les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement de l'administration centrale et des services déconcentrés du MAAPAR, ainsi que des établissements publics placés sous sa tutelle (offices agricoles, CNASEA, ONF, etc). Aucune ventilation de ce type de dépenses n'est donc opérée entre les domaines précédents<sup>102</sup>.

---

102. Seuls les moyens consacrés à la recherche et ceux des établissements d'enseignement agricole ne sont pas enregistrés dans ce domaine.

# Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992

A. Blogowski, V. Chatellier<sup>103</sup>

Les précédents chapitres ont permis d'analyser, de manière précise, les différentes formes de soutiens dont bénéficient les agriculteurs européens en distinguant, notamment, ceux assurés par les consommateurs (*via* les mécanismes de prix garantis accordés aux producteurs) de ceux financés directement par les contribuables (*via* le budget agricole européen du FEOGA ou les crédits nationaux). Du fait des évolutions récentes de la politique agricole commune (PAC), les aides directes ont progressivement pris une place prépondérante dans le budget dévolu à l'agriculture communautaire. Elles représentent désormais près des deux tiers des dépenses agricoles financées par le budget européen (68 % très exactement en 2001). Suite à l'intégration de dix nouveaux pays en mai 2004, et à la poursuite de la réforme de certaines organisations communes de marchés (OCM), notamment celle du lait et des produits laitiers (Commission européenne, 1999), le budget communautaire (hors fonds nationaux) consacré au paiement des aides directes pourrait s'élever à près de 42 milliards d'euros à horizon 2013. L'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie, ainsi que la future réforme de l'OCM du sucre risquent encore d'alourdir ces estimations.

En complément des analyses sur le rôle souvent déterminant joué par les soutiens indirects (restitutions aux exportations, stockage public, etc.), ce chapitre traite des aides directes attribuées aux exploitations agricoles européennes. Pour ce faire, les données utilisées sont issues des comptes macro-économiques ou du réseau d'infor-

---

103. Les auteurs tiennent à remercier Nathanaël Pingault (MAAPAR/DGFAR) pour son appui dans le traitement des données du RICA français.

mation comptable agricole (RICA) des quinze États membres. Ce chapitre compte trois sections :

- la première section analyse les aides directes attribuées aux exploitations agricoles des différents États membres de l'Union européenne en trois étapes : tout d'abord, pour mettre en évidence la montée en puissance de ces aides depuis l'adoption de la réforme de la PAC dite Mac Sharry, ensuite, pour analyser leur niveau de concentration au sein de chaque pays, enfin, pour étudier leur dispersion selon sept types de production et trois classes de dimension économique ;
- la deuxième section reprend ces trois étapes pour les aides directes allouées aux exploitations agricoles françaises. Une attention particulière est portée au poids des différentes catégories d'aides directes dans les exploitations agricoles, réparties selon les régions, puis selon les grandes zones géographiques (plaine, montagne et haute montagne, piémont et autres zones défavorisées) ;
- la troisième section présente une étude prospective basée sur une simulation, à horizon 2008, des effets de la réforme de la PAC (mesures de l'Agenda 2000 pour les grandes cultures et la viande bovine et décisions du Conseil des ministres de juin 2003 pour le secteur laitier) sur l'évolution potentielle des aides directes aux exploitations agricoles européennes. Cette approche, centrée sur les quinze États membres actuels de l'Union européenne, est complétée par quelques informations relatives au mode d'attribution des aides directes dans les dix nouveaux États membres (*cf.* annexe p. 273), ainsi qu'à l'évolution récente des aides directes aux agriculteurs américains (*cf.* annexe p. 271).

## Les aides directes aux exploitations agricoles dans les États membres de l'Union européenne

Cette première section porte sur les aides directes allouées aux exploitations agricoles dans les quinze États membres de l'Union européenne. Une analyse de leur évolution est tout d'abord conduite, au cours de la dernière décennie (c'est-à-dire depuis la réforme de la PAC de 1992), moyennant la mobilisation de données issues des comptes macro-économiques (de 1991 à 2001), puis du RICA communautaire (de 1989 à 1999). En s'appuyant sur les dernières données disponibles du RICA (1999), une attention particulière est ensuite portée à la question de leur niveau de concentration à l'intérieur de chaque pays. Partant de ce même outil statistique, une analyse du montant des aides directes (par exploitation, par emploi, par hectare et par rapport aux résultats économiques) est enfin réalisée à l'échelle communautaire pour sept types de production (grandes cultures, bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins, polyculture-élevage, hors-sol et autres) et trois classes de dimension économique (petite, moyenne et grande).

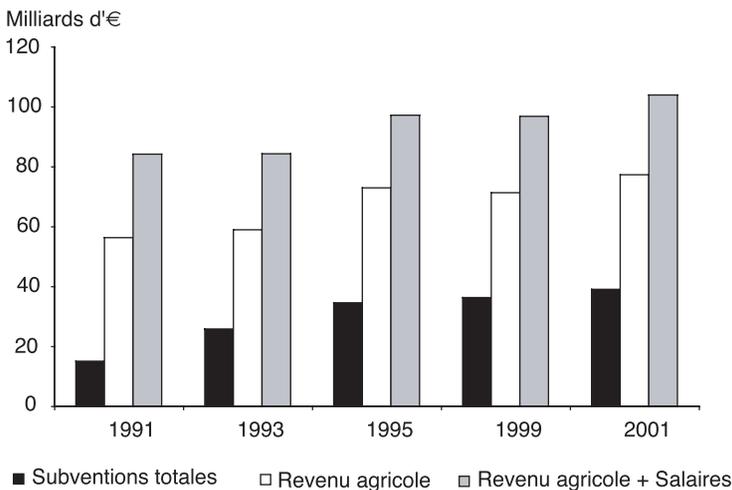
### Une montée en puissance rapide des aides directes depuis la réforme de Mac Sharry

Les comptes macro-économiques apportent une vision aussi précise que possible de l'évolution des différents types d'aides directes accordés à l'agriculture euro-

péenne. Contrairement aux données issues du FEOGA, qui ne prennent en considération que les financements communautaires, les comptes macro-économiques ont pour principal intérêt d'intégrer les fonds nationaux. Dans les comptes macro-économiques, le poste « subventions » regroupe les aides directes liées à la production agricole (céréales, oléagineux, protéagineux, huile d'olive, autres végétaux, bovins-viande, ovins-caprins, etc.) et les autres aides directes (indemnités compensatoires de handicaps naturels, mesures agri-environnementales, calamités agricoles, lutte contre les maladies des animaux et des végétaux). Les aides directes liées aux équipements, ainsi que les dotations aux jeunes agriculteurs sont exclues<sup>104</sup>.

### Des aides directes passées de 15 à 39 milliards d'euros entre 1991 et 2001

D'après les comptes macro-économiques, le montant total des subventions attribuées à l'agriculture européenne (Union européenne à 15) a fortement progressé suite à la mise en œuvre de la réforme de la PAC de Mac Sharry. Ce montant est passé de 15 milliards d'euros en 1991, à 39 milliards d'euros en 2001 (cf. fig. 6-1). La hausse des subventions a été plus forte entre 1991 et 1995 (+ 19,5 milliards d'euros) qu'entre 1995 et 2001 (+ 4,5 milliards d'euros), période pourtant marquée par le début de la mise en œuvre des mesures de l'Agenda 2000.



**Figure 6.1** – Subventions et revenu agricole (avec ou sans les salaires) dans l'Union européenne à 15 en milliards d'euros.

Données non disponibles pour la Grèce en 1991.

Source : Eurostat – Comptes macro-économiques.

104. En France, par exemple, les aides directes destinées à soutenir la modernisation des exploitations agricoles ou l'installation de jeunes agriculteurs se sont élevées à 605 millions d'euros au cours de l'exercice 2002, soit seulement 5,1 % du total des concours publics alloués aux activités agricoles.

La hausse des aides directes a joué un rôle important dans l'évolution du revenu agricole, dans un contexte économique caractérisé par une baisse du prix de certains produits agricoles (en grandes cultures et en viande bovine) et par un contrôle renforcé de l'offre (obligation de jachère en grandes cultures, seuils de chargement en bovins-viande). Ainsi, à l'échelle communautaire, le revenu agricole a globalement progressé, en valeur courante, de 21 milliards d'euros entre 1991 et 2001 (soit + 37 %). Le ratio « subventions / revenu agricole » est ainsi passé, en moyenne communautaire, de 27 % en 1991, à 47 % en 1995 et 51 % en 2001.

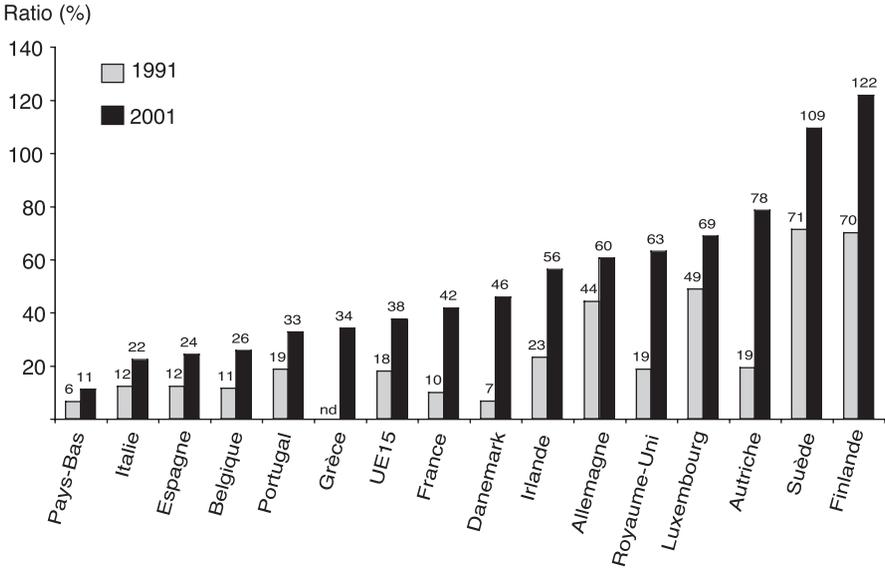
Pour tenir compte du fait que certaines exploitations agricoles, notamment dans les nouveaux Länder de l'Est, disposent d'un nombre important de salariés agricoles par rapport à la main d'œuvre familiale, le montant des salaires versés aux employés est, dans l'analyse ci-après, additionné au revenu agricole. Cette approche, qui facilite les comparaisons entre pays, deviendra vraisemblablement nécessaire suite au prochain élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). L'indicateur « revenu agricole + salaires » a augmenté de 24 % entre 1991 et 2001 (en valeur courante). Le ratio « subventions / revenu agricole + salaires » est, quant à lui, passé de 18 % en 1991, à 36 % en 1995 et 38 % en 2001.

Ce ratio varie fortement selon les pays (*cf.* fig. 6.2). Il est, en 2001, beaucoup plus élevé en Finlande (122 %), en Suède (109 %) et en Autriche (78 %), membres de l'Union européenne depuis 1995, qu'en Espagne (24 %), en Italie (22 %) ou aux Pays-Bas (11 %). La relative faiblesse de ce ratio dans les pays du Sud s'explique surtout par l'importance des productions agricoles méditerranéennes non bénéficiaires de soutiens directs (arboriculture, maraîchage, viticulture). Aux Pays-Bas, cela tient principalement à l'importance du lait, des produits horticoles et de la production porcine dans la production agricole finale. Entre 1991 et 2001, ce ratio a fortement progressé dans les pays ayant une forte spécialisation pour les grandes cultures et/ou les bovins-viande, tels que la France, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande.

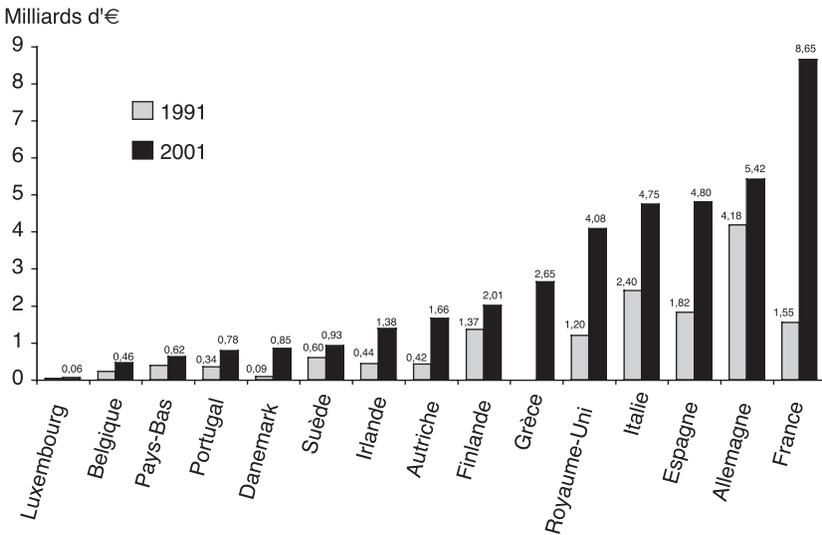
La répartition des subventions à l'agriculture communautaire (39 milliards d'euros en 2001) est très inégale entre États membres. Avec un budget de 8,6 milliards d'euros (soit 22,1 % du total communautaire), la France devance assez nettement l'Allemagne (13,9 %), l'Espagne (12,3 %), l'Italie (12,1 %) et le Royaume-Uni (10,4 %). Les dix autres États membres se partagent un peu moins de 30 % de l'enveloppe globale (*cf.* fig. 6.3). Pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment à propos de l'évolution du taux de dépendance du revenu à l'égard des subventions, la hausse des subventions (+ 24 milliards d'euros à l'échelle communautaire entre 1991 et 2001) est due pour près des deux tiers à seulement quatre pays : la France (+ 7,1 milliards d'euros), l'Espagne (+ 3,0 milliards d'euros), le Royaume-Uni (+ 2,9 milliards d'euros) et l'Italie (+ 2,3 milliards d'euros).

### **Une hausse globale des aides directes relevant pour les trois quarts du secteur végétal**

La réforme de la PAC s'est manifestée, à l'échelle communautaire, par une très forte augmentation des subventions relatives au secteur des végétaux (+ 17,4 milliards d'euros entre 1991 et 2001, soit 72 % de la hausse globale). La hausse a été, en valeur absolue et compte tenu de l'ampleur des surfaces concernées, beaucoup



**Figure 6.2** – Ratio « subventions / revenu agricole + salaires » dans les États membres en 1991 et 2001 (en pourcentage).  
 Données non disponibles pour la Grèce en 1991.  
 Source : Eurostat – Comptes macro-économiques



**Figure 6.3** – Subventions totales à l’agriculture en milliards d’euros selon les États membres en 1991 et 2001.  
 Données non disponibles pour la Grèce en 1991.  
 Source : Eurostat – Comptes macro-économiques.

plus importante pour les céréales (+ 11,7 milliards d'euros) que pour les oléagineux (+ 1,9 milliards d'euros) et les autres végétaux (+ 3,8 milliards d'euros). Dans le secteur animal, l'augmentation a été plus modeste (+ 2,7 milliards d'euros, soit seulement 11 % de la hausse globale). Elle résulte d'abord des subventions attribuées aux bovins-viande qui ont progressé de 4,1 milliards d'euros sur cette même période. Cette hausse, plus faible que celle enregistrée dans le secteur des céréales, s'explique notamment par : la baisse moins forte que celle des céréales du prix institutionnel de la viande bovine au cours de la dernière décennie, et l'existence de certaines primes accordées au titre des bovins mâles et des vaches allaitantes avant la réforme de la PAC. Les subventions aux ovins ont, parallèlement, diminué de 1,2 milliards d'euros. Non concerné par la réforme de la PAC, ce secteur a enregistré une baisse de son cheptel (de brebis), conduisant ainsi à une réduction du nombre d'animaux bénéficiaires de primes.

En 2001, 68 % des subventions accordées à l'agriculture européenne correspondent à des subventions liées aux produits (50 % pour les productions végétales et 18 % pour les productions animales) (*cf.* tabl. 6.1). Les subventions relatives aux céréales représentent, à elles seules, près du tiers des subventions totales (soit 12,3 milliards d'euros). La part des subventions aux produits dans les subventions totales varie, aux extrêmes, de seulement 30 % en Autriche (pays où les mesures du développement rural jouent un rôle économique majeur pour de nombreuses exploitations) à 89 % en Grèce (où 81 % des subventions sont le fait des productions végétales). En France, les subventions proviennent pour 58 % des productions végétales, 21 % des productions animales et 21 % des autres subventions. L'équilibre entre ces trois grandes catégories varie assez fortement selon les États membres en fonction principalement des spécialisations agricoles et de l'importance des fonds alloués au titre du développement rural.

### **Un montant des aides directes par exploitation agricole multiplié par sept depuis 1989**

De manière complémentaire à l'approche précédente, basée sur les comptes macro-économiques, l'évolution des aides directes attribuées aux exploitations agricoles européennes peut également être appréhendée au travers des données du RICA (Chantry, 2003). Si cet outil statistique (*cf.* encadré), réalisé par taux de sondage sur les seules exploitations professionnelles, est moins exhaustif que les comptes macro-économiques<sup>105</sup>, il a pour principal intérêt de pouvoir relier, pour chaque exploitation de l'échantillon, le montant et la nature des aides directes qui lui ont été octroyées à sa dimension, son assolement, son cheptel et ses résultats économiques. Les aides directes prises en compte dans le RICA sont identiques à celles identifiées dans les comptes macro-économiques. Elles correspondent aux subventions d'exploitation mentionnées dans le compte de résultat de l'entreprise agricole et

105. D'après le RICA de l'exercice 1999, le montant total des aides directes allouées aux exploitations agricoles professionnelles des quinze États membres s'élève à 33,7 milliards d'euros. Ce montant est inférieur de 7,5 % à celui répertorié dans les comptes macro-économiques du même exercice (36,3 milliards d'euros). Ce décalage tient principalement au fait que les unités non professionnelles, non prises en compte dans l'outil RICA, bénéficient aussi parfois d'aides directes.

**Tableau 6.1.** Structure des subventions totales (%), pour chaque État membre, en 1991 et 2001.

	2001												1991											
	BEL	DAN	DEU	ELL	ESP	FRA	IRE	ITA	LUX	NED	OST	POR	SUO	SVE	UKI	UE-15								
Subventions aux produits	72	84	73	89	71	79	51	61	47	56	30	54	30	54	30	68								
Végétaux	35	72	61	81	59	58	8	54	18	31	21	36	16	40	16	50								
– Céréales	25	67	52	19	26	37	8	34	12	8	16	24	13	33	13	32								
– Oléagineux	0	3	7	0	6	9	0	6	1	0	2	2	1	2	1	5								
– Protéagineux	0	2	2	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1								
– Huile d'olive	0	0	0	20	19	0	0	13	0	0	0	0	0	0	0	5								
Productions animales	38	12	12	7	13	21	43	6	29	19	9	18	15	14	15	18								
– Bovins	37	12	11	2	8	20	37	4	29	15	9	14	4	10	4	15								
– Ovins	0	0	1	5	5	1	6	2	0	2	0	4	0	0	0	3								
Autres subventions	28	16	27	11	29	21	49	39	53	44	70	46	70	46	70	32								
Subventions totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100								
<b>1991</b>																								
Subventions aux produits	21	43	6	nd	76	43	84	49	4	64	36	54	25	90	98	44								
Végétaux	1	0	0	nd	42	5	0	33	0	12	26	27	2	40	3	15								
– Céréales	1	0	0	nd	5	2	0	12	0	1	0	20	1	32	0	5								
– Oléagineux	0	0	0	nd	0	0	0	0	0	0	21	0	0	4	2	1								
– Protéagineux	0	0	0	nd	0	0	0	0	0	0	5	0	0	1	0	0								
– Huile d'olive	0	0	0	nd	19	0	0	17	0	0	0	0	0	0	0	5								
Productions animales	20	43	6	nd	35	38	84	16	4	42	9	27	23	50	95	29								
– Bovins	10	20	4	nd	5	25	42	7	4	7	7	0	8	6	23	10								
– Ovins	1	3	2	nd	30	13	41	9	0	6	0	27	0	0	71	15								
Autres subventions	79	57	94	nd	24	57	16	51	96	36	64	46	75	10	2	56								
Subventions totales	100	100	100	nd	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100								

Données non disponibles pour la Grèce en 1991.  
 Source : Eurostat – Comptes macro-économiques.

attribuées au titre de l'année civile considérée. Ainsi, outre les paiements compensatoires de la PAC, les aides directes relatives au développement rural (indemnités compensatoires de handicaps naturels, mesures agri-environnementales) et les autres types d'aides directes (calamités agricoles, soutiens directs régionaux, *etc.*) sont également considérées.

### **Le Réseau d'information comptable agricole (RICA)**

Parmi les différents outils statistiques construits pour être représentatifs de l'agriculture, le RICA est le seul, harmonisé au niveau des quinze États membres, qui donne conjointement des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques (dont les aides directes) et la situation financière des exploitations agricoles. Le RICA est une enquête réalisée chaque année dans tous les États membres de l'Union européenne, et ce depuis plus de trente ans pour les premiers adhérents.

Au titre de l'exercice 1999 (dernière année disponible de manière harmonisée lors de la rédaction de ce texte), le RICA européen est constitué d'un échantillon de 59 010 exploitations agricoles. Chacune d'entre elles est affectée d'un coefficient de pondération permettant de représenter, après extrapolation, un univers global de 3 789 900 exploitations agricoles. Ce coefficient, variable selon les exploitations, est calculé à partir des données issues du recensement de l'agriculture (ou en fonction des années disponibles, de l'Enquête Structure) sur la base de trois critères : la région administrative, l'orientation technico-économique (OTEX) et la dimension économique, mesurée par la marge brute standard (MBS). La MBS d'une exploitation correspond à une estimation de sa valeur ajoutée potentielle. Elle est déterminée en appliquant des coefficients, variables selon les régions, aux unités physiques de production (superficie et cheptel). La MBS se mesure en Unité de dimension économique (1 UDE = 1 200 euros).

Le RICA ne couvre pas l'ensemble des exploitations agricoles. Il est volontairement limité à celles qualifiées de « professionnelles ». Pour être considérée comme « professionnelle », une exploitation agricole doit regrouper un minimum d'emplois agricoles (0,75 unité de travail annuel) et disposer d'une marge brute standard supérieure à un seuil minimal, variable selon les États membres : 1 UDE au Portugal, 2 UDE en Espagne, en Grèce, en Irlande et en Italie, 4 UDE en Irlande du Nord, 8 UDE en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en France, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Suède, 12 UDE en Belgique et 16 UDE aux Pays-Bas.

Ainsi, à l'échelle européenne, le RICA représente 60 % des exploitations agricoles identifiées dans le recensement de l'agriculture, 83 % des emplois, 90 % de la superficie agricole utile, 95 % de la marge brute standard et vraisemblablement autant des aides directes (cette supposition, invérifiable en l'état actuel des outils statistiques disponibles, repose sur le fait que, pour la grande majorité des aides directes accordées, le montant alloué est proportionnel à la taille de l'exploitation). Le RICA couvre plus de 85 % de la MBS dans tous les pays.

D'après le RICA, le montant des aides directes par exploitation agricole professionnelle est passé, en moyenne communautaire (toutes orientations de production et classes de dimension confondues), de 1 200 euros en 1989 (soit 750 € par emploi agricole, 51 € par hectare de surface agricole utile, 3 % de la valeur de la production

et 6 % de l'excédent brut d'exploitation<sup>106</sup>) à 8 900 euros en 1999 (soit 5 900 € par emploi agricole, 288 € par hectare de surface agricole utile, 17 % de la valeur de la production et 35 % de l'EBE).

### **Principaux facteurs influant sur le montant des aides directes par exploitation**

Cette augmentation importante des aides directes, vérifiée dans tous les États membres de l'Union européenne, avec cependant des intensités distinctes (cf. tabl. 6-2), résulte de l'effet combiné de trois principaux facteurs :

#### ***L'instauration, en 1992, de paiements directs en grandes cultures et en viande bovine, de façon à compenser la baisse des prix institutionnels***

Dans le secteur des grandes cultures, les aides directes sont, depuis lors, versées à l'hectare. Le montant de l'aide à l'hectare de céréales est déterminé, dans chaque exploitation, par la multiplication du rendement de référence historique (qui est régionalisé, dans certains pays comme en France) par un taux d'indemnisation à la tonne (commun à tous les agriculteurs européens). Le versement des paiements compensatoires aux grandes cultures est, sur le plan budgétaire, encadré par la fixation de plafonds nationaux (tout dépassement entraînant une diminution proportionnelle des crédits l'année suivante). Par ailleurs, le versement de ces paiements est conditionné à la pratique de la jachère pour les producteurs dits professionnels (c'est-à-dire ceux pour lesquels la production de céréales dépasse les 92 tonnes sur la base du rendement de référence). Dans le secteur bovins-viande, les primes sont accordées à la tête de bétail (vaches allaitantes et bovins mâles) moyennant un écrêtement du montant de la prime au-delà d'un seuil maximal de chargement (fixé à 1,8 UGB par hectare de surface fourragère). En outre, des compléments de primes sont octroyés aux systèmes les plus extensifs. Le nombre d'animaux éligibles est encadré par des références historiques (individuelles ou collectives) de droits à primes.

#### ***L'agrandissement substantiel des outils de production***

La superficie agricole utile a en effet augmenté, en moyenne communautaire, de 35 % au cours de la période étudiée. Dans la grande majorité des cas, l'augmentation de la taille des exploitations agricoles s'est accompagnée d'une hausse parallèle et proportionnelle des paiements compensatoires, en l'absence de mécanismes de plafonnement ou de prélèvements au titre de la constitution de réserves nationales de droits à primes.

#### ***L'augmentation des crédits liés au développement rural (notamment les mesures agri-environnementales et, dans une moindre mesure, les indemnités compensatoires de handicaps naturels)***

Géographiquement assez ciblés, ces crédits ont fortement participé à l'augmentation des aides directes dans certaines régions (plus particulièrement dans les zones

106. L'excédent brut d'exploitation (EBE) est un solde intermédiaire de gestion du compte de résultat. Il est calculé de la manière suivante. EBE = production agricole – consommations intermédiaires – fermages payés + aides directes (ou subventions d'exploitation) – impôts et taxes + balance TVA (hors TVA sur investissements) – salaires payés (dont cotisations liées aux emplois salariés).

de montagne spécialisées en élevage). Ils ont, en revanche, eu une influence globale souvent assez modeste sur les évolutions déterminées en moyenne nationale (à l'exception de certains pays, comme l'Autriche, où une part importante des exploitations agricoles sont localisées en montagne). Contrairement aux paiements compensatoires, financés exclusivement par le budget communautaire, les aides directes relatives au second pilier de la PAC sont partiellement cofinancées par les États membres (*cf.* encadré).

### Les différentes catégories d'aides directes

Il existe actuellement une très grande diversité de transferts directs, tant au niveau des critères relatifs à leur versement (nombre d'hectares, nature des cultures, pratique ou non de l'irrigation, nombre d'animaux, âge et sexe des bovins, densité animale, etc.), qu'à celui de leur finalité (maîtrise de la production, soutien spécifique à certaines cultures, développement rural, environnement, etc.) ou, encore, à l'origine de leur financement. Pour rendre compte de cette situation, cinq grandes catégories d'aides directes sont identifiées dans le RICA par regroupement de différents postes :

*Les aides directes aux productions végétales.* Il s'agit principalement des paiements compensatoires attribués aux superficies de céréales (dont le blé dur, les céréales intra-consommées et le maïs fourrage), d'oléagineux, de protéagineux et de jachères, mais également des aides directes relatives aux plantes industrielles et aux secteurs du vin et des fruits et légumes (les aides régionales et locales propres au secteur végétal sont également prises en considération) ;

*Les aides directes aux productions animales.* Il s'agit de paiements compensatoires versés à la tête de bétail (primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes, primes spéciales aux bovins mâles, primes compensatrices ovines), du complément extensif, de la prime à l'abattage (pour les veaux de 1 à 7 mois et pour les gros bovins de plus de 8 mois), des enveloppes nationales (instaurées dans le cadre de l'Agenda 2000 pour offrir aux États membres une certaine flexibilité dans le soutien apporté au secteur bovins-viande) et des autres aides directes (régionales et locales) ayant trait aux secteurs bovins, ovins et caprins.

*Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN).* Ces aides directes sont accordées à l'hectare pour les exploitations agricoles localisées en zone de handicaps naturels (piémont, montagne, haute-montagne, zones défavorisées simples).

*Les mesures agri-environnementales.* Il s'agit principalement des aides directes versées pour le maintien des systèmes d'élevage extensifs, la réduction d'intrants, la reconversion des terres arables en herbages extensifs, la diminution de la charge de cheptel, le retrait à long terme pour la protection de la faune et de la flore et la protection des races locales menacées.

*Les autres aides directes.* Il s'agit des indemnités pour accidents climatiques et des autres aides directes (nationales, régionales et locales) non intégrées précédemment.

### Une croissance des aides directes plus rapide dans les pays orientés vers les grandes cultures

Bien que la hausse des aides directes soit généralisée à tous les États membres de l'Union européenne, son intensité varie selon les pays en fonction des productions

agricoles mises en œuvre et de l'importance des crédits accordés au titre du développement rural. Ainsi, par exemple, le montant moyen des aides directes par exploitation agricole a été multiplié par vingt en dix ans au Danemark, pays où le montant initial était, il est vrai, marginal. Ce coefficient multiplicateur a été de dix en Espagne et en Belgique, compris entre six et huit en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Il est nettement plus faible en Irlande (3,8), en Grèce (3,5), au Portugal (2,8), et surtout aux Pays-Bas (inférieur à 2). Ces faibles progressions s'expliquent par la présence de très nombreuses structures de petite dimension en Irlande, en Grèce et au Portugal et par une majorité de producteurs ne bénéficiant que de peu d'aides directes aux Pays-Bas.

Dans tous les pays étudiés, les aides directes occupent une place croissante, que ce montant soit rapporté à l'exploitation, au nombre d'emplois, à la superficie agricole utile ou aux résultats économiques. Le rapport « aides directes / EBE » (qualifié de « taux de dépendance ») a, en moyenne sur l'ensemble des exploitations agricoles, fortement progressé dans la plupart des pays, notamment au Danemark, en Irlande, au Royaume-Uni, en Allemagne et en France. L'évolution différenciée, selon les pays, s'explique principalement par la spécialisation agricole. Elle est également liée au rythme d'agrandissement des structures, ainsi qu'aux évolutions des prix des produits et des charges qui, *in fine*, déterminent le niveau des résultats économiques eux mêmes. Dans ce sens, les résultats économiques des exploitations ont augmenté en Espagne, en France, au Danemark et en Allemagne, alors qu'ils ont enregistré une baisse assez sensible au Royaume-Uni et en Irlande.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'évolution du montant des aides directes a été particulièrement rapide dans les exploitations orientées vers les productions de grandes cultures, de bovins-viande et d'ovins-caprins. Concernées seulement de manière indirecte par la réforme de la PAC de 1992 (*via* notamment les superficies de céréales et les productions de bovins-viande associées), les unités productrices de lait, de porcs et de volailles ont également enregistré des hausses parfois conséquentes. En effet, disposant le plus souvent de surfaces cultivées en céréales pour alimenter leurs animaux, ces exploitations bénéficient, au même titre que leurs homologues qui livrent leurs produits à des acheteurs extérieurs, des aides directes prévues par la réforme sans subir les pertes de recettes liées à la baisse des prix institutionnels. Pour les exploitations orientées vers les productions maraîchères, horticolas, viticoles, le montant des aides directes n'a que très peu évolué.

Les dernières données disponibles du RICA communautaire étant celles de l'exercice 1999, les augmentations constatées entre 1989 et 1999 ne font donc que traduire les conséquences de la réforme de la PAC de 1992. Compte tenu des nouvelles mesures prises dans le cadre de la réforme de l'Agenda 2000 décidé par le Conseil européen de Berlin en mars 1999, et des dernières réformes adoptées par le Conseil des ministres de Juin 2003 à Luxembourg, la hausse des aides directes devrait encore se poursuivre de manière importante d'ici la fin de l'actuelle décennie, notamment pour le secteur laitier (voir *infra* pour une estimation de ces évolutions à l'horizon 2008).

Tableau 6.2. Montant moyen des aides directes dans les exploitations agricoles selon les pays en 1989 et 1999.

	Par exploitation agricole (€)		Par hectare de SAU (€)		Rapporté à la production (%)		Rapporté à l'EBE (%)			
	1989	1999	1989	1999	1989	1999	1989	1999		
Allemagne	2 600	18 400	1 530	9 200	83	322	3	15	7	38
Autriche	nc	14 600	nc	7 800	nc	582	nc	28	nc	37
Belgique	1 100	11 400	620	6 700	39	331	1	9	2	18
Danemark	800	16 900	740	12 200	23	308	1	12	2	35
Espagne	500	5 900	400	4 400	26	192	2	19	6	30
Finlande	nc	29 100	nc	16 600	nc	784	nc	55	nc	86
<b>France</b>	<b>2 100</b>	<b>18 400</b>	<b>1 260</b>	<b>10 200</b>	<b>46</b>	<b>283</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>37</b>
Grèce	900	4 000	510	2 300	149	653	6	29	9	37
Irlande	1 900	9 400	1 490	7 700	47	247	5	30	12	60
Italie	700	4 000	480	3 300	65	342	3	14	5	22
Luxembourg	100	22 400	100	13 500	6	346	0	20	1	33
Pays-Bas	900	2 700	450	1 300	43	104	1	1	1	4
Portugal	500	2 000	300	1 500	45	166	5	18	10	33
Royaume-Uni	4 700	31 600	1 870	14 500	40	240	3	22	10	69
Suède	nc	18 200	nc	14 600	nc	212	nc	24	nc	65
<b>UE-15</b>	<b>1 200</b>	<b>8 900</b>	<b>750</b>	<b>5 900</b>	<b>51</b>	<b>288</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>35</b>

Source : RICA UE 1989-1999, Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.  
nc : non communiqué (l'adhésion au RICA de ces trois pays date de 1995).

## Une forte concentration des aides directes au sein de chaque État membre de l'Union européenne

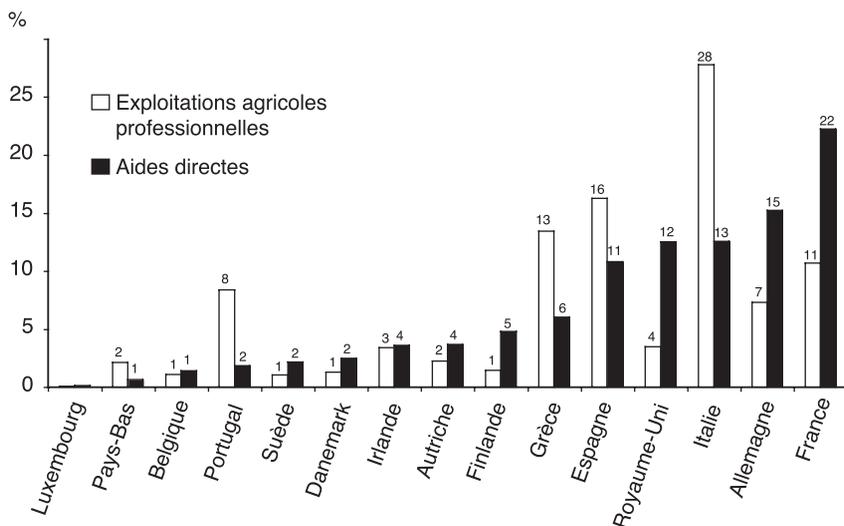
L'octroi de subventions aux agriculteurs fait l'objet de nombreuses critiques, plus ou moins fondées, dont la plupart ont déjà été exposées et commentées dans les chapitres précédents. Toutefois, l'une d'elles, et non des moindres, n'a été que très rapidement abordée. Il s'agit de celle qui porte sur le caractère considéré comme très « inégalitaire » de la distribution des transferts directs. La Commission européenne, elle-même, dans l'exposé des motifs de sa proposition de révision à mi-parcours de la PAC, souligne ce phénomène et pointe la nécessité « d'assurer une répartition plus équitable des soutiens publics ».

### **Cinq pays regroupent près des trois quarts des aides directes de l'Union européenne**

La répartition des aides directes renseignées dans le RICA communautaire (33,7 milliards d'euros en 1999) est assez inégale entre les États membres. Compte tenu du nombre distinct d'exploitations agricoles dans les quinze pays, des types de spécialisation agricole (certaines productions telles que le lait, les fruits, les légumes, le porc, les volailles ou le sucre, ne bénéficient pas d'aide directe) et de la dimension des entreprises (les paiements compensatoires étant accordés en fonction du nombre d'hectares ou d'animaux), les sommes allouées bénéficient essentiellement aux agriculteurs français, allemands, italiens, britanniques et espagnols. En rassemblant les deux tiers des exploitations agricoles professionnelles, ces cinq pays ont bénéficié de près des trois quarts des aides directes totales. En ayant plus de surfaces et plus de cheptels que la moyenne communautaire, les exploitations agricoles professionnelles françaises regroupent 22 % des aides directes communautaires avec seulement 11 % de l'effectif. Le constat est relativement similaire au Royaume-Uni (4 % des bénéficiaires pour 12 % du budget communautaire) et en Allemagne (7 % des exploitations et 15 % du budget communautaire). La situation inverse se retrouve dans la plupart des autres pays, notamment au Portugal, en Grèce et en Italie dont la part dans les effectifs est supérieure à celle dans le budget (*cf. fig. 6.4*).

### **10 % des exploitations professionnelles détiennent 56 % des aides directes européennes**

À l'échelle communautaire, les exploitations agricoles professionnelles ayant perçu moins de 5 000 € d'aides directes représentent 60 % de l'effectif total pour seulement 10 % des sommes globales d'aides directes allouées. À l'opposé, environ 10 % des exploitations ont perçu plus de 20 000 € d'aides directes et se sont vu octroyer près de 56 % du budget (*cf. tabl. 6.3*). Le RICA ne prenant pas en compte les unités non professionnelles, le niveau de concentration estimé ici est, de fait, inférieur à celui qui résulterait d'un calcul basé sur l'ensemble du champ des exploitations agricoles (comme cela est proposé ultérieurement pour la France à partir d'une évaluation basée sur les données du Recensement agricole). En effet, les unités non professionnelles représentent 40 % des exploitations agricoles européennes pour environ 5 % des aides directes.



**Figure 6.4** – Exploitations professionnelles et aides directes : poids de chaque État membre (en pourcentage). (Sources : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA).

Cette même analyse, déclinée au niveau de chaque État membre, indique que plus des trois quarts des exploitations agricoles professionnelles perçoivent moins de 5 000 € d'aides directes en Grèce, en Italie, au Portugal et aux Pays-Bas. Dans les pays méditerranéens, cette forte proportion s'explique essentiellement par la faible dimension économique des unités de production. Aux Pays-Bas, elle est d'abord liée au poids relatif élevé des exploitations spécialisées dans des spéculations ne bénéficiant pas d'aide directe. Inversement, la présence de nombreuses exploitations céréalières de grande dimension au Royaume-Uni, en Allemagne (notamment dans les Länder de l'Est) et en France, se traduit, dans ces trois pays, par une concentration substantielle du budget au sein des deux dernières classes d'aides directes. Ainsi, la part des exploitations ayant plus de 20 000 euros d'aides directes est de 46 % au Royaume-Uni, de 33 % en France et de 21 % en Allemagne. Cette analyse montre l'existence d'une forte concentration des aides directes dans quelques États membres (principalement ceux ayant une forte proportion d'exploitations agricoles de grande taille, concernées par les mesures de la réforme de la PAC de 1992). Elle rappelle, par ailleurs, la forte hétérogénéité des situations internes à chaque pays.

### Une répartition inégale selon les orientations productives et la dimension économique

Le montant des aides directes attribué à chaque exploitation dépend principalement du type de spécialisation agricole et de la dimension de l'outil de production (Desriers, 2000). Il dépend aussi, mais souvent dans une moindre mesure, de la loca-

**Tableau 6.3.** Répartition des exploitations et des aides directes selon le montant d'aides directes par exploitation : analyse selon les États membres en 2000.

Classe d'aides directes (en € par exploitation)	Nombre d'exploitations (%)										Budget (%)						
	Moins de 5 000		5 000 à 20 000		20 000 à 50 000		Plus de 50 000		Moins de 5 000		5 000 à 20 000		20 000 à 50 000		Plus de 50 000		
Allemagne	24,6	54,5	16,6	4,3	3,0	32,5	26,5	38,1									
Autriche	9,4	69,3	20,0	1,3	2,3	53,3	39,1	5,4									
Belgique	34,2	48,0	16,6	1,2	5,6	46,2	41,5	6,7									
Danemark	19,3	55,1	20,4	5,2	3,5	34,8	37,0	24,7									
Espagne	66,2	28,3	4,4	1,1	15,3	46,0	22,2	16,6									
Finlande	0,5	39,7	48,5	11,3	0,1	19,9	53,6	26,5									
<b>France</b>	<b>25,4</b>	<b>41,9</b>	<b>25,4</b>	<b>7,2</b>	<b>2,5</b>	<b>27,1</b>	<b>42,4</b>	<b>28,0</b>									
Grèce	75,0	23,0	1,8	0,2	33,6	51,4	12,7	2,3									
Irlande	37,9	52,2	9,4	0,5	10,5	58,9	26,6	3,9									
Italie	81,0	15,9	2,5	0,6	28,5	37,3	18,3	15,9									
Luxembourg	9,9	32,5	54,8	2,7	1,0	20,4	71,4	7,3									
Pays-Bas	85,1	13,7	1,1	0,1	35,8	49,3	11,2	3,6									
Portugal	92,8	5,9	1,0	0,4	37,1	25,7	15,3	21,8									
Royaume-Uni	18,0	35,6	27,9	18,5	0,5	13,6	28,3	57,5									
Suède	13,2	58,5	22,0	6,3	2,2	36,8	35,2	25,9									
<b>UE-15</b>	<b>60,3</b>	<b>28,4</b>	<b>8,8</b>	<b>2,5</b>	<b>9,9</b>	<b>33,6</b>	<b>30,1</b>	<b>26,4</b>									

Source : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.

lisation géographique de l'exploitation et de l'importance des crédits perçus au titre du développement rural (et donc directement de la capacité, ou de la volonté, des États ou des régions d'assurer le cofinancement des mesures prévues dans ce cadre).

Pour préciser l'analyse de la répartition des aides directes aux exploitations agricoles européennes, une segmentation de l'échantillon RICA est effectuée au regard de deux critères : la spécialisation agricole et la dimension économique (cf. encadré). La répartition des exploitations agricoles professionnelles (3,8 millions) selon ces deux critères rappelle la forte hétérogénéité de l'agriculture communautaire (cf. tabl. 6.4). Ainsi, par exemple, alors que les unités du type « grandes cultures » représentent environ une exploitation professionnelle sur quatre en France, cette proportion s'établit à 40 % au Danemark, et à seulement 13 % en Belgique. Le type « autres », qui regroupe des unités percevant peu d'aides directes, représente plus de 40 % des exploitations agricoles en Espagne, en Italie et en Grèce, contre moins de 5 % au Danemark, en Finlande et au Royaume-Uni. La France compte, en 1999, 405 000 exploitations agricoles professionnelles, soit deux fois et demie moins que l'Italie, mais plus que l'ensemble des exploitations professionnelles de l'Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède réunis.

### La définition des différentes catégories d'exploitations agricoles

#### • Sept types de production

Les exploitations agricoles du RICA sont réparties selon sept types de production au regard d'un regroupement des dix-sept orientations technico-économiques (OTEX) de la nomenclature traditionnelle. Les sept types sont définis de la manière suivante :

- « Grandes cultures » (regroupement des OTEX n° 11, 12 et 60)
- « Bovins-lait » (regroupement des OTEX n° 41 et 43)
- « Bovins-viande » (OTEX n° 42)
- « Ovins-caprins » (OTEX n° 44)
- « Polyculture-élevage » (regroupement des OTEX n° 71, 81 et 82)
- « Hors sol » (regroupement des OTEX n° 50 et 72)
- « Autres » (regroupement des OTEX n° 28, 29, 37, 38, 39).

#### • Trois classes de dimension économique

Les exploitations agricoles du RICA sont également réparties selon les trois classes de dimension économique suivantes (mesurée par la marge brute standard) :

- « Petites » (moins de 16 UDE)
- « Moyennes » (de 16 à 40 UDE)
- « Grandes » (plus de 40 UDE)

### **Les exploitations européennes du type « grandes cultures » regroupent 43 % des aides directes**

La répartition du montant total des aides directes est, d'après le RICA, assez déséquilibrée selon les orientations productives : le type « grandes cultures » regroupe,

**Tableau 6.4.** Nombre d'exploitations agricoles professionnelles selon les pays et les types de production en 1999.

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins, caprins	Polyculture élevage	Hors sol	Autres	Total
Allemagne	63 100	109 400	3 500	2 500	62 100	10 800	25 400	276 800
Autriche	14 900	39 300	1 400	ns	13 500	8 200	6 900	85 200
Belgique	5 300	12 500	5 100	ns	6 600	6 100	5 800	41 300
Danemark	22 100	9 800	ns	ns	10 600	4 200	1 700	48 900
Espagne	176 100	47 800	21 900	33 400	31 500	12 100	292 700	615 600
Finlande	15 100	24 500	ns	ns	3 700	3 900	3 000	55 100
<b>France</b>	<b>113 700</b>	<b>87 500</b>	<b>47 700</b>	<b>18 600</b>	<b>52 900</b>	<b>12 200</b>	<b>72 500</b>	<b>405 100</b>
Grèce	208 200	ns	ns	30 300	35 700	ns	228 500	509 500
Irlande	3 400	37 300	62 000	22 200	3 300	ns	ns	128 700
Italie	462 400	46 000	8 500	32 200	63 300	5 300	434 300	1 052 000
Luxembourg	ns	1 000	200	ns	300	ns	ns	1 800
Pays-Bas	12 200	29 400	2 400	ns	3 300	12 300	15 100	80 600
Portugal	109 900	17 600	8 100	17 200	62 100	4 100	98 000	316 900
Royaume-Uni	37 200	29 000	17 800	27 400	11 600	4 400	5 100	132 700
Suède	14 200	14 100	2 600	ns	7 300	900	ns	39 700
<b>UE-15</b>	<b>1 257 700</b>	<b>507 400</b>	<b>188 600</b>	<b>192 600</b>	<b>367 700</b>	<b>86 800</b>	<b>1 189 300</b>	<b>3 789 900</b>

Source : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.

ns : non représentatif (moins de 25 individus dans l'échantillon).

à l'échelle communautaire, 33,2 % des exploitations agricoles professionnelles pour 43,5 % du montant total des aides directes. Ces proportions sont de l'ordre de 13 % des effectifs et 14 % des aides directes pour le type « bovins lait », respectivement 5 % et 7,6 % pour le type « bovins-viande », 5 % et 7,5 % pour le type « ovins-caprins », 9,7 % et 15 % pour le type « polyculture-élevage », 2,3 % et 2,8 % pour le type « hors-sol », 31,4 % et 9,2 % pour le type « autres ». L'effet combiné de la dimension des exploitations, de leur nombre, et de leur spécialisation, conduit, par exemple, à octroyer plus de 10 % des aides directes européennes aux producteurs français de « grandes cultures », alors que cette proportion n'est que de 0,5 % pour les éleveurs grecs d'ovins-caprins ou de 1,6 % pour les éleveurs irlandais de viande bovine.

Toutes orientations de production confondues, le montant des aides directes par exploitation agricole « professionnelle », qui est en moyenne communautaire de 8 900 €, varie de 2 000 € au Portugal à 31 600 € au Royaume-Uni. Il est, en moyenne, inférieur à 6 000 € dans les quatre pays du Sud ainsi qu'aux Pays-Bas. Supérieur à 20 000 € en Finlande et au Luxembourg, ce montant est proche de 18 000 € en France, en Allemagne et au Danemark et voisin de 12 000 à 14 000 € en Belgique et en Autriche<sup>107</sup>.

### **Le montant des aides directes par exploitation dépend beaucoup de la dimension économique**

Au-delà de ces différences nationales entre les orientations, de fortes disparités existent au sein de chaque pays. Ainsi, par exemple au Royaume-Uni, ce montant s'élève en moyenne à 51 700 € pour les exploitations de « grandes cultures » (Blogowski, 2003), contre seulement 800 € pour les exploitations du type « autres ». De même, en Allemagne, les exploitations spécialisées en grandes cultures perçoivent trois fois plus d'aides directes que celles du type « bovins-lait ». Du fait principalement des écarts de dimension économique, le montant des aides directes par exploitation est, d'une façon générale, nettement plus élevé dans les pays du Nord que dans ceux du Sud et ce, pour chacun des sept types de production étudiés. Ainsi, par exemple, les éleveurs spécialisés dans la production de « bovins-viande » perçoivent, en moyenne, 19 300 € d'aides directes par exploitation en France, contre 8 500 € en Irlande, 7 800 € en Italie et 4 700 € au Portugal (cf. tabl. 6.5).

Pour un type de production donné, le montant moyen des aides directes augmente rapidement avec la dimension économique des exploitations. Pour illustrer ce propos, les exploitations du type « grandes cultures » sont réparties en fonction des trois classes de dimension économique préalablement citées (petites, moyennes et

107. La hiérarchie observée ici demeure identique lorsque le montant des aides directes est rapporté à l'emploi agricole. Toutes OTEX confondues, le montant des aides directes par emploi est faible aux Pays-Bas (1 300 €) et dans les pays du Sud. La France et l'Allemagne se situent à un niveau pratiquement double de la moyenne européenne, alors que les valeurs les plus élevées sont enregistrées au Royaume-Uni, en Suède et en Finlande (environ 15 000 € par unité de travail agricole). Il convient cependant de rester prudent dans l'interprétation du montant alloué aux Finlandais. En effet, certaines catégories d'aides directes, comme celles relatives à la déduction du montant du surprélèvement laitier, sont susceptibles de peser sur les résultats.

**Tableau 6.5.** Montant moyen des aides directes par exploitation en euros selon les pays et les types de production en 1999.

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins, caprins	Polyculture élevage	Hors sol	Autres	Total
Allemagne	32 100	10 700	23 400	31 200	25 500	12 500	1 300	18 400
Autriche	21 200	11 100	18 400	ns	17 400	19 300	8 300	14 600
Belgique	9 300	9 300	17 700	ns	13 700	20 600	100	11 400
Danemark	15 900	16 100	ns	ns	19 500	21 800	9 500	16 900
Espagne	10 000	1 000	7 000	9 200	9 600	2 700	3 500	5 900
Finlande	27 900	26 100	ns	ns	36 500	40 700	ns	29 100
<b>France</b>	<b>31 700</b>	<b>10 600</b>	<b>19 300</b>	<b>20 600</b>	<b>23 500</b>	<b>12 500</b>	<b>3 000</b>	<b>18 400</b>
Grèce	5 700	ns	ns	5 200	4 400	ns	2 100	4 000
Irlande	24 000	6 500	8 500	13 200	18 600	ns	ns	9 400
Italie	5 100	5 100	7 800	3 300	5 200	4 100	2 500	4 000
Luxembourg	ns	24 200	30 600	ns	26 500	ns	ns	22 400
Pays-Bas	5 800	2 000	3 800	ns	3 400	1 600	100	2 700
Portugal	1 600	3 700	4 700	5 000	2 500	1 700	900	2 000
Royaume-Uni	51 700	11 100	22 200	38 400	39 900	6 400	800	31 600
Suède	18 100	18 500	19 400	ns	18 600	14 700	ns	18 200
<b>UE-15</b>	<b>11 600</b>	<b>9 300</b>	<b>13 500</b>	<b>13 300</b>	<b>13 900</b>	<b>10 900</b>	<b>2 600</b>	<b>8 900</b>

Source : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.

grandes). À l'échelle communautaire, les deux tiers des exploitations de ce type sont considérées comme « petites ». Cette proportion atteint même 94 % au Portugal, 86 % en Grèce et 81 % en Espagne. Les 818 300 petites exploitations européennes du type « grandes cultures » reçoivent, en moyenne, 3 400 € d'aides directes. Cette somme varie cependant de 3 800 € en Espagne à 7 700 € en France, ou 8 600 € au Royaume-Uni<sup>108</sup>. À l'autre extrême, les 202 900 grandes exploitations européennes du type « grandes cultures », particulièrement nombreuses en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, bénéficient, en moyenne, de 43 400 € d'aides directes (soit le quart de l'ensemble des aides directes allouées à l'agriculture communautaire). Disposant de 134 hectares, et dégageant 73 000 € d'EBE, ces dernières se distinguent très nettement des petites unités (10 hectares et 8 300 euros d'EBE). Ces écarts se vérifient au niveau de chaque État membre. Ainsi, par exemple, en Allemagne, le montant des aides directes s'élève, en moyenne, à 9 300 € dans les petites unités contre 54 500 € dans les grandes unités. Il en va de même au Royaume-Uni, où le montant moyen est de 8 600 € pour les petites unités contre 68 600 € pour les grandes.

### **Le montant moyen des aides directes par hectare diffère fortement selon les pays**

En rapportant, pour chaque exploitation, le montant des aides directes perçues à la superficie agricole utile, il devient également possible d'isoler partiellement l'effet « dimension ». Sur cette base, les écarts présentés (toutes OTEX) précédemment entre les exploitations du Royaume-Uni et celles du Portugal se réduisent fortement : 240 €/ha pour les premières (où les unités disposent, en moyenne, de 131 hectares), contre 166 €/ha pour les secondes (pour une superficie agricole utile moyenne de 12 hectares). Les valeurs élevées de la Grèce sont liées essentiellement à l'existence d'importantes surfaces exploitées sous une forme collective (pâturages communaux, parcours), non comptabilisées dans la superficie agricole. En Autriche (582 €/ha) et en Finlande (784 €/ha), les montants élevés s'expliquent par l'importance des crédits attribués (y compris sur des fonds nationaux) au titre du développement rural. Pour la majorité des autres pays, le montant moyen des aides directes par hectare est compris entre 200 et 300 euros (*cf.* tabl. 6.6). Malgré un niveau élevé d'intensification des superficies fourragères, mais du fait des productions mises en œuvre (Pingault, 2003), ce montant est nettement inférieur aux Pays-Bas (104 €/ha).

La poursuite de cette analyse en fonction des types de production révèle l'existence de fortes disparités internes à chaque pays. Ainsi, par exemple, le montant moyen des aides directes s'élève, en Allemagne, à 350 €/ha dans les exploitations du type « grandes cultures » contre seulement 254 €/ha dans celles du type « bovins-lait » (Chatellier, Jacquerie, 2003). De même, pour un type de production donné, de fortes disparités apparaissent entre États membres. Ainsi, pour le type « grandes cultures », ce montant est proche de 180 €/ha au Portugal et en Espagne alors qu'il

108. Cet écart résulte, pour partie, des seuils retenus pour qualifier, dans chaque pays, les exploitations « professionnelles » (les petites unités ont entre 8 et 16 UDE dans les Pays du Nord, contre souvent moins de 8 UDE dans ceux du Sud).

est voisin de 350 €/ha en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Ces écarts tiennent au rendement de référence alloué à chaque État membre (lequel conditionne directement le montant de l'aide directe par hectare), mais également à la diversité des productions rassemblées sous le vocable « grandes cultures »<sup>109</sup>. De même, pour le type « bovins-viande », ce montant est de 125 €/ha en Espagne, 275 €/ha en France et 296 €/ha en Irlande (Borzeix, 2003). Ces écarts s'expliquent, pour partie, par la mécanique d'attribution des primes bovines (lesquelles sont dépendantes du niveau de chargement) et par l'importance des crédits captés par les exploitations « bovins-viande » au titre du développement rural.

D'une façon plus générale, les écarts observés dans le tableau 6.6 montrent la difficulté qu'il y aurait de mettre en œuvre un découplage total des aides directes qui serait basé sur l'octroi d'une aide unique à l'hectare en substitution des actuels paiements compensatoires (y compris dans l'hypothèse où le montant de l'aide serait déterminé à une échelle nationale ou régionale). Une telle mesure conduirait, en effet, à une profonde redistribution des soutiens, tant entre les régions, qu'entre les systèmes de production. Si une telle orientation n'est pas, en l'état, vraiment à l'ordre du jour, les récentes décisions de juin 2003 relatives à la révision à mi-parcours de la PAC laissent désormais la possibilité aux États membres de mettre en œuvre une éventuelle régionalisation du futur paiement unique découplé.

### **Le poids élevé des aides directes dans la formation du revenu**

La dépendance économique des agriculteurs européens à l'égard des soutiens publics directs peut être mesurée en rapportant, pour chaque exploitation, le montant des aides directes perçues en 1999 à la valeur de la production et de l'EBE<sup>110</sup>. Ainsi, en moyenne communautaire, toutes orientations de production et classes de dimension confondues, les aides directes représentent 17 % de la valeur de la production agricole et 35 % de l'EBE.

Cette dépendance varie, tout d'abord, assez fortement en fonction des pays. Ainsi, les aides directes ne représentent, en moyenne, que 1 % de la valeur de la production agricole aux Pays-Bas, alors que cette proportion est comprise entre 15 % et 20 % en Allemagne, en Espagne, en France et au Portugal, et qu'elle atteint près de 30 % en Grèce, en Irlande et en Autriche. Rapporté à l'EBE, le montant des aides directes reste faible aux Pays-Bas (4 %) et assez modeste en Belgique (18 %), en Italie (22 %) et en Espagne (30 %). Il constitue, par contre, plus de 60 % de l'EBE des agriculteurs anglais, suédois, irlandais et finlandais. En France, les transferts directs représentent, en moyenne, 17 % de la valeur des livraisons agricoles et participent à hauteur de 37 % à la formation de l'EBE (cf. tabl. 6.7).

109. Sous ce terme sont principalement regroupées : les céréales (blé tendre, blé dur, maïs grain, orge, avoine, seigle, etc.), les oléagineux (colza, tournesol, soja, etc.), les pois protéagineux, les cultures dites « industrielles » (betteraves, pommes de terre, houblon, tabac, etc.), et diverses autres cultures de plein champ. L'essentiel des aides directes bénéficie aux trois premières catégories de cultures précédemment citées. Certaines cultures industrielles, telles que les betteraves sucrières, ne bénéficient pas d'aides directes.

110. Dans l'analyse spécifique à la France (voir *infra*), le taux de dépendance sera également apprécié au regard du revenu disponible. Dans l'approche communautaire, il a été préféré de ne retenir que l'EBE dans la mesure où la définition de l'indicateur de revenu n'est pas toujours parfaitement homogène entre pays.

**Tableau 6.6.** Montant moyen des aides directes par hectare de SAU en euros selon les pays et les types de production en 1999.

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins, caprins	Polyculture élevage	Hors sol	Autres	Total
Allemagne	350	254	389	380	353	344	191	322
Autriche	522	548	702	ns	599	865	562	582
Belgique	193	225	386	ns	306	1 336	20	331
Danemark	312	253	ns	ns	320	357	829	308
Espagne	183	75	125	155	146	173	324	192
Finlande	572	813	ns	ns	748	992	ns	784
<b>France</b>	<b>352</b>	<b>177</b>	<b>275</b>	<b>301</b>	<b>280</b>	<b>356</b>	<b>161</b>	<b>283</b>
Grèce	685	ns	ns	1 106	574	ns	529	653
Irlande	339	154	296	276	321	ns	ns	247
Italie	398	215	218	81	240	259	490	342
Luxembourg	ns	310	422	ns	385	ns	ns	346
Pays-Bas	120	56	253	ns	112	154	23	104
Portugal	181	298	179	158	158	98	126	166
Royaume-Uni	342	143	337	157	307	267	66	240
Suède	206	212	296	ns	198	291	ns	212
<b>UE-15</b>	<b>326</b>	<b>228</b>	<b>286</b>	<b>190</b>	<b>290</b>	<b>435</b>	<b>349</b>	<b>288</b>

Source : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.

**Tableau 6.7.** Rapport « aides directes / EBE » selon les pays et les types de production en 1999 (en pourcentage)

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins, caprins	Polyculture élevage	Hors sol	Autres	Total
Allemagne	58	25	63	89	53	25	2	38
Autriche	48	31	47	ns	42	43	19	37
Belgique	18	15	40	ns	24	24	0	18
Danemark	61	22	ns	ns	40	24	9	35
Espagne	50	5	50	34	33	7	21	30
Finlande	103	71	ns	ns	86	102	ns	86
<b>France</b>	<b>62</b>	<b>26</b>	<b>65</b>	<b>61</b>	<b>46</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>37</b>
Grèce	55	ns	ns	34	32	ns	22	37
Irlande	88	23	113	112	66	ns	ns	60
Italie	36	10	23	15	19	6	15	22
Luxembourg	ns	32	69	ns	53	ns	ns	33
Pays-Bas	11	3	13	ns	7	3	0	4
Portugal	33	30	65	72	46	19	16	33
Royaume-Uni	80	21	129	162	81	12	1	69
Suède	82	45	145	ns	93	36	ns	65
<b>UE-15</b>	<b>53</b>	<b>22</b>	<b>72</b>	<b>63</b>	<b>44</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>35</b>

Source : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.

Outre ces écarts nationaux, observés sur l'ensemble des exploitations agricoles, le ratio « aides directes / EBE » est également assez contrasté en fonction des orientations productives. Il est, à l'échelle communautaire, particulièrement élevé dans les exploitations professionnelles des types « bovins-viande » (72 %), « ovins-caprins » (63 %), « grandes cultures » (53 %) et « polyculture-élevage » (44 %). Il demeure, en revanche, encore modeste dans les exploitations des types « bovins-lait » (22 %) et « hors-sol » (21 %), et faible dans celles du type « Autres » (12 %). Ces valeurs européennes moyennes masquent cependant d'importantes disparités selon les États membres. Ainsi, dans l'exemple du type « grandes cultures », ce ratio s'établit à 80 % dans les unités britanniques, 62 % dans l'Hexagone, mais « seulement » 11 % aux Pays-Bas. Ces écarts tiennent principalement à la nature des productions végétales développées, mais aussi à la performance économique des entreprises. Comparée à ses partenaires, la France se trouve, pour la plupart des types étudiés, en position médiane.

Si le montant des aides directes par exploitation agricole augmente fortement avec la dimension économique, le taux de dépendance (mesuré par les ratios « aides directes / production agricole » ou « aides directes / EBE ») est assez indépendant de la taille (*cf.* tabl. 6.8). Les exploitations agricoles professionnelles européennes (toutes OTEX) de grande dimension (plus de 40 UDE), qui représentent 18 % des effectifs pour 54 % des aides directes, ont, en moyenne, un ratio « aides directes / EBE » de 35 %. À l'opposé, les exploitations de petite dimension, qui captent 21 % des crédits pour 60 % des effectifs, ont un ratio « aides directes / EBE » de 32 %. Pour les types « grandes cultures », « ovins-caprins » et « polyculture-élevage », le taux de dépendance est, à l'échelle communautaire, plus élevé dans les grandes unités que dans les petites. Cette forte dépendance des unités de grande taille rappelle la difficulté d'envisager, *via* l'application d'une modulation ou d'une dégressivité (Butault, 1999), un redéploiement intense et rapide des soutiens publics à l'agriculture.

Après avoir mis en évidence la montée en puissance rapide des aides directes à l'agriculture communautaire depuis la réforme de la PAC de Mac Sharry, le haut niveau de concentration des aides directes au sein de chaque État membre et souligné l'existence d'importantes disparités selon les orientations de production et les classes de dimension économique, il est désormais proposé de revenir, de manière plus détaillée, sur la situation propre à l'agriculture française.

## Les aides directes aux exploitations agricoles en France

Dans cette seconde section, spécifique à l'agriculture française, l'analyse des aides directes est conduite en quatre étapes successives. Dans un premier temps, on présente l'évolution des différentes catégories d'aides directes et de leur poids dans plusieurs types d'exploitations moyennant la valorisation de données sur les concours publics à l'agriculture (séries 1990-2002, publiées par le ministère de l'agriculture) et du RICA national (des exercices 1990, 1996 et 2001). Dans un second temps, on analyse le niveau de concentration des aides directes, en

**Tableau 6.8.** Aides directes dans les exploitations européennes selon le type de production et la dimension économique.

Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins, caprins	Polyculture élevage	Hors sol	Autres	Total
Nombre d'exploitations agricoles professionnelles dans l'Union européenne							
Petites	129 600	117 600	116 200	176 300	11 000	912 600	2 281 600
Moyennes	187 800	50 200	57 800	90 600	26 700	163 900	813 600
Grandes	189 900	20 800	18 500	100 800	49 100	112 800	694 800
Ensemble	507 400	188 600	192 600	367 700	86 800	1 189 300	3 789 900
Aides directes par exploitation (en euros)							
Petites	4 100	7 300	5 600	3 400	2 600	1 800	3 100
Moyennes	7 900	19 200	17 500	12 100	6 900	4 000	10 300
Grandes	14 200	34 600	48 600	33 900	15 000	6 900	25 900
Ensemble	9 300	13 500	13 300	13 900	10 900	2 600	8 900
Aides directes par hectare de SAU (en euros)							
Petites	292	261	206	269	268	382	308
Moyennes	245	292	209	276	455	341	281
Grandes	210	312	164	299	441	300	284
Ensemble	228	286	190	290	435	349	288
Aides directes / Production agricole (%)							
Petites	15	54	30	21	7	14	22
Moyennes	13	46	38	21	8	7	20
Grandes	9	31	47	18	5	3	14
Ensemble	10	43	38	19	6	6	17
Aides directes / EBE (%)							
Petites	25	80	46	35	20	18	32
Moyennes	25	74	62	42	26	13	36
Grandes	20	61	88	46	20	7	35
Ensemble	22	72	63	44	21	12	35

Source : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.

s'appuyant sur les résultats d'un travail réalisé par le SCEES à partir du recensement agricole de l'exercice 2000, puis sur un traitement particulier des données du RICA de l'exercice 2001. Dans un troisième temps, une mobilisation des données du RICA de 2001 permet d'appréhender le montant des aides directes (rapporté à l'exploitation, à l'emploi, à l'hectare ou aux soldes intermédiaires de gestion) au regard d'une grille typologique croisant sept types de production et trois classes de dimension économique (cf. encadré). Tout en s'appuyant sur cette même source de données, la quatrième et dernière étape s'intéresse aux soutiens directs accordés aux exploitations agricoles des régions administratives, puis des grandes zones géographiques (plaine, montagne et haute-montagne, piémont et autres zones défavorisées simples).

## Une forte progression des aides directes depuis 1990

D'après les données du ministère de l'Agriculture sur les concours publics, le montant total des aides directes attribuées aux activités agricoles est passé, en France, de 2,1 milliards d'euros en 1990 à 9 milliards d'euros en 2002<sup>111</sup>. La hausse des aides directes a été, comme déjà évoqué dans l'approche européenne, plus spectaculaire lors de la mise en application de la réforme de la PAC de 1992 (+ 6,2 milliards d'euros entre 1990 et 1996) que depuis la fin de cette dernière (+ 0,7 milliard d'euros entre 1996 et 2002).

### **Les paiements compensatoires aux grandes cultures représentent la moitié des aides directes**

La nomenclature établie par les services du MAAPAR permet de distinguer sept grandes rubriques parmi les aides directes allouées aux activités agricoles (cf. tabl. 6.9). Ainsi, d'après cette nomenclature, la hausse des aides directes observée entre 1990 et 2002 (+ 6,9 milliards d'euros) est d'abord le fait des paiements compensatoires aux grandes cultures (+ 4,6 milliards d'euros). Elle relève ensuite, mais dans une moindre proportion, des primes bovines (+ 1,5 milliards d'euros, dont + 0,8 milliard d'euros au titre de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes). Certaines catégories d'aides directes ont, en revanche, enregistré un recul de leur montant. Il s'agit principalement des aides directes à la cessation d'activité laitière et de celles liées aux calamités agricoles, qui, par nature, font l'objet de fortes variations inter-annuelles.

Avec un montant de 4,6 milliards d'euros en 2002 (dont 3,9 milliards d'euros pour les seules céréales), les paiements compensatoires aux grandes cultures (hors jachères) représentent la moitié des aides directes totales allouées à l'agriculture française. Par ordre décroissant d'importance, mais loin derrière, viennent ensuite la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (soit 11,5 %), les paiements directs accordés aux superficies en jachère (5,9 %), les mesures agri-environnement-

111. D'après les données agrégées du RICA français, le montant total des aides directes versées aux exploitations agricoles professionnelles s'élève, en 2001, à 8,26 milliards d'euros. Ce montant est inférieur de 6,1 % à celui des concours publics (ce décalage s'explique pour l'essentiel par le fait que les unités non professionnelles, qui pour certaines d'entre elles bénéficient d'aides directes, sont exclues du RICA).

**Tableau 6.9.** Montant global des aides directes à l'agriculture française en millions d'euros.

	1990	1996	2001	2002
<b>Aides directes totales aux activités agricoles</b>	<b>2 104</b>	<b>8 322</b>	<b>8 805</b>	<b>9 050</b>
1-1- Installation et modernisation des exploitations	328	313	282	375
1-2- Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	1 203	7 221	7 528	7 598
Aides aux produits	805	6 422	6 946	7 027
– Aides compensatoires aux grandes cultures	22	4 417	4 599	4 587
* Céréales (y compris riz)	22	3 271	3 744	3 912
* Oléagineux	0	859	641	477
* Protéagineux	0	286	212	198
– Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)	222	848	974	1 045
– Primes spéciales aux bovins mâles (PSBM)	70	427	384	410
– Prime à l'abattage (PAB)			200	309
– Primes ovines (PCO puis PBC en 2002)	222	192	130	191
– Autres aides directes (*)	269	539	658	485
Maîtrise de l'offre	398	799	582	570
– Aide au retrait des terres	19	605	553	542
– Aide à la cessation d'activité laitière	287	131	13	10
– Arrachage des vignes et des vergers	85	63	16	19
1-3- Compensation de handicaps naturels et d'éloignement	316	430	434	454
1-4- Mesures agri-environnementales	7	235	341	472
1-5- Calamités agricoles	162	45	17	5
1-6- Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	14	44	143	135
1-7- Autres financements aux activités agricoles	74	35	61	12

Source : MAAPAR – DAF – SDEPE.

(\*) Les autres aides directes regroupent principalement les mesures spécifiques à la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux, les financements pour calamités agricoles, les aides à la cessation d'activité laitière et à l'arrachage des vignes et des vergers, les autres aides directes financées sur des crédits régionaux et/ou départementaux.

tales (5,1 %), les indemnités compensatoires de handicaps naturels (4,9 %), la prime spéciale aux bovins mâles (4,5 %), les aides directes liées à l'installation et à la modernisation (4,1 %), la prime à l'abattage des gros bovins et des veaux (3,4 %) et la prime à la brebis et à la chèvre (2,1 %).

### **Une faible montée en puissance des aides directes aux exploitations agricoles depuis 1996**

Pour compléter l'analyse portant sur l'évolution des aides directes à l'agriculture française, les données du RICA des exercices 1990 (antérieur à la réforme de la PAC), 1996 (terme de la réforme) et 2001 (application des premières mesures de l'Agenda 2000 dans le secteur des grandes cultures et de la viande bovine) sont mobilisées, en distinguant les sept types de production définis précédemment.

D'après ces informations, les exploitations du type « grandes cultures » qui percevaient 14 % des aides directes allouées à l'agriculture française en 1990, s'en sont vu attribuer 45 % à l'issue de la première réforme de la PAC (1996), puis 41 % en 2001 (Blogowski *et al.*, 2002). Cette évolution, particulièrement rapide entre 1990 et 1996, reflète d'abord un choix de politique agricole. Comme cela a été présenté dans le quatrième chapitre, la baisse des prix a en effet permis, parallèlement à l'augmentation des aides directes, de réaliser certaines économies budgétaires du fait de la baisse des restitutions aux exportations et des coûts de stockage. Dans le secteur « bovins-viande », et malgré une forte augmentation des primes bovines, les exploitations ont vu leur part relative passer de 22 % des crédits nationaux en 1990 à 13 % en 1996, puis 15 % en 2001 (la légère progression entre 1996 et 2001 s'explique par la revalorisation des primes bovines dans le cadre de l'Agenda 2000). Les exploitations du type « ovins-caprins », qui percevaient 18 % des aides directes nationales en 1990, en perçoivent actuellement un peu moins de 6 %. Sur cette même période, ces proportions sont passées de 22 % à 15 % pour le type « bovins lait » et de 16 % à 18 % pour le type « polyculture-élevage ».

### **Un bouleversement pour les unités spécialisées en grandes cultures et en viande bovine**

Toutes orientations de production confondues, le montant moyen des aides directes par exploitation agricole est passé, en France, de 3 100 € en 1990 (soit 1 800 € par unité de travail agricole, 66 € par hectare, 4 % de la valeur de la production agricole, 9 % de l'EBE et 12 % du revenu disponible<sup>112</sup>) à 21 600 € en 2001 (soit 12 000 € par unité de travail agricole, 318 € par hectare, 19 % de la valeur de la production agricole, 44 % de l'EBE et 66 % du revenu disponible). Derrière ces évolutions moyennes, quatre catégories d'exploitations peuvent être plus particulièrement distinguées (*cf.* tabl. 6.10) :

– *Les exploitations pour lesquelles les aides directes, pratiquement inexistantes avant la réforme de la PAC, sont devenues désormais essentielles dans la formation du revenu.*

112. Le revenu disponible est calculé de la façon suivante : Revenu disponible = EBE + Produits financiers – Charges financières – Remboursement du capital des emprunts (à long et moyen terme).

**Tableau 6.10.** Montant moyen des aides directes dans les exploitations agricoles en France.

Type	Année	Par exploitation (en euros)	Par UTA (en euros)	Par hectare de SAU (en euros)	En % du produit brut	En % de l'EBE	En % du revenu disponible
Grandes cultures	1990	1 700	1 100	26	2	4	7
	1996	30 400	19 100	353	31	55	75
	2001	34 400	21 300	357	33	69	111
Bovins-lait	1990	2 800	1 800	65	4	10	14
	1996	10 400	6 600	187	13	29	41
	2001	15 300	9 500	236	16	35	53
Bovins-viande	1990	7 800	5 400	137	19	37	61
	1996	23 800	17 800	346	68	88	125
	2001	28 800	21 800	394	69	89	132
Ovins-caprins	1990	11 200	7 200	200	28	48	68
	1996	18 600	12 000	304	42	64	90
	2001	21 600	13 400	287	40	63	87
Polyculture-élevage	1990	3 300	2 000	58	4	11	17
	1996	21 400	12 400	291	22	45	63
	2001	28 300	16 600	325	24	53	86
Hors sol	1990	2 700	1 500	93	1	5	8
	1996	11 000	6 100	289	5	15	24
	2001	12 600	6 700	340	5	15	25
Autres	1990	800	300	61	1	2	2
	1996	2 800	1 000	159	2	5	7
	2001	3 800	1 400	200	2	7	9
Ensemble	1990	3 100	1 800	66	4	9	12
	1996	17 700	10 000	293	18	38	53
	2001	21 600	12 000	318	19	44	66

Source : RICA France 1990, 1996, 2001 – Traitement MAAPAR – DAF – BAEP.

Il s'agit principalement des exploitations du type « grandes cultures » et de certaines unités de « polyculture-élevage ». Pour les premières, le montant moyen des aides directes par exploitation a, en effet, été multiplié par vingt en passant de 1 700 € en 1990 (soit 26 € par hectare) à 34 400 € en 2001 (soit 357 € par hectare). Les soutiens publics directs qui ne jouaient, en moyenne, qu'un rôle modeste dans la formation du revenu à l'aube des années 90 (4 % de l'EBE et 7 % du revenu disponible), en constituent désormais une proportion plus que notable (69 % de l'EBE et 111 % du revenu disponible). Cette évolution s'explique par la baisse du prix institutionnel des céréales de 50 % sur la période et par un alignement du prix des oléagineux sur les cours mondiaux (cf. annexe p. 271 pour une comparaison entre les exploitations françaises et américaines de grandes cultures).

– *Les exploitations pour lesquelles le poids des aides directes, déjà assez significatif avant la réforme de la PAC de 1992, s'est renforcé au cours des dix dernières années.*

Il s'agit principalement des producteurs de viandes bovine, ovine, et caprine. Pour les producteurs spécialisés de viande bovine, le montant moyen des aides directes est passé de 7 800 € par exploitation en 1990 (soit 137 € par hectare et 61 % du revenu disponible) à 28 800 € en 2001 (394 €/ha et 132 % du revenu). Pour les exploitations du type « ovins-caprins », les aides directes représentaient déjà 11 200 euros par exploitation en 1990, soit l'équivalent de 68 % du revenu disponible. En 2001, celles-ci s'élèvent à 21 600 euros, soit l'équivalent de 87 % du revenu disponible.

– *Les exploitations qui ont connu une progression du montant des aides directes sous l'influence des productions agricoles (grandes cultures, animaux primés, etc.) associées à l'atelier principal.*

Il s'agit des exploitations des types « bovins-lait » et « hors-sol ». Ainsi, pour les exploitations laitières, le montant des aides directes est passé de 2 800 € en 1990 (soit 65 € par hectare et 14 % du revenu disponible) à 15 300 € en 2001 (soit 236 € par hectare et 53 % du revenu disponible). Pour les unités du type « hors-sol », le montant moyen des aides directes par exploitation a progressé de 2 700 à 12 600 € sur cette même période (soit respectivement 8 % et 25 % du revenu disponible). Pour ces dernières, la hausse résulte principalement d'une forte augmentation des surfaces de grandes cultures, hausse encouragée par les contraintes croissantes qui pèsent sur les plans d'épandage des déjections animales.

– *Enfin, les exploitations rassemblées sous la catégorie « autres » et pour lesquelles les aides directes occupent, depuis toujours, une place modeste dans la formation du revenu (2 % de la valeur des livraisons et 9 % du revenu disponible en 2001).*

## Plus de 60 % des aides directes perçues par 20 % des exploitations

Pour aborder la question du niveau de concentration des aides directes, il est proposé de reprendre, dans un premier temps, les principales conclusions d'un travail réalisé par le SCEES à partir des données individuelles du recensement agricole de l'exercice 2000. Cette approche présente deux atouts majeurs : elle s'appuie sur une base de données exhaustive ; elle concerne l'ensemble du champ des exploi-

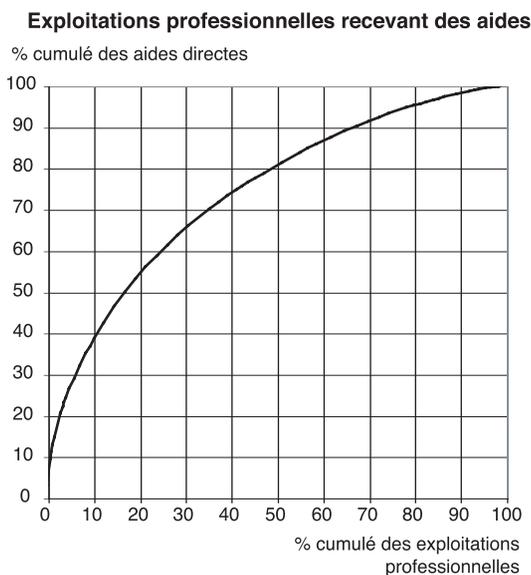
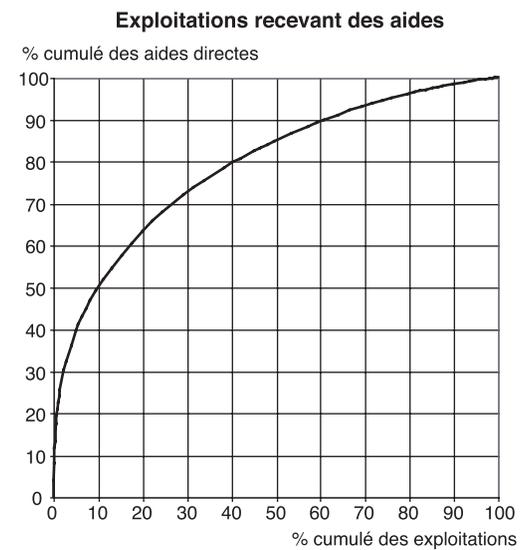
tations agricoles, et non pas seulement celui des seules unités professionnelles. Cette valorisation des données du recensement agricole se justifie principalement par le fait qu'il n'existe pas pour le moment, en France, un fichier unique donnant, pour l'ensemble des exploitations agricoles, le montant des différentes aides directes perçues. Les données du recensement agricole ne comportant pas d'aspects économiques, le travail du SCEES a consisté à calculer, pour chaque exploitation, un montant théorique d'aides directes correspondant à une multiplication entre certains éléments physiques (surfaces cultivées et cheptels) et le taux unitaire des différentes primes européennes correspondantes (pour l'année 2002). Dans ce calcul, il a été tenu compte des différences départementales relatives au plan de régionalisation des rendements de référence et des particularités individuelles liées aux conditions d'octroi des primes à l'extensification. Même si certaines catégories d'aides directes spécifiques (calamités agricoles, aides directes régionales, *etc.*) n'ont pu être prises en considération dans le calcul, le total des aides directes ainsi reconstitué apparaît être globalement cohérent avec les montants versés en 2002 et identifiés au travers des comptes de l'agriculture.

D'après cette approche, limitée aux seules unités ayant un montant non nul d'aides directes, 20 % des exploitations agricoles françaises reçoivent environ 62 % du montant total des aides directes (*cf.* fig. 6.5). En déclinant cette même évaluation pour les seules unités professionnelles, le niveau de concentration diminue : 20 % des exploitations captent environ 53 % des aides directes (relatives à ce champ). Le décalage observé entre les deux estimations s'explique par le fait que les unités non professionnelles (relativement nombreuses) reçoivent certes des aides directes, mais pour des montants souvent très faibles.

Une estimation du niveau de concentration des aides directes à l'agriculture française est également réalisée à partir du RICA de l'exercice 2001. Elle suggère des résultats assez concordants avec ceux présentés précédemment pour le champ des unités professionnelles. Ainsi, d'après cet outil statistique, 20 % des exploitations perçoivent 52 % des aides directes (toutes aides directes confondues).

Pour compléter cette approche sur la concentration, les exploitations agricoles professionnelles du RICA sont ordonnées en dix groupes qui correspondent aux déciles calculés pour la variable « aides directes par exploitation ». Ainsi, 10 % des exploitations bénéficiant des montants les plus élevés d'aides directes<sup>113</sup> ont, en moyenne, une superficie de 190 hectares (contre 68 hectares en moyenne nationale), pour 186 900 € de production agricole (contre 111 800 € en moyenne nationale), 55 700 € d'aides directes (contre 21 600 € en moyenne nationale) et 23 200 € de revenu disponible par emploi familial (contre 18 000 € en moyenne nationale). Toutefois, le revenu disponible par emploi familial de ces exploitations est, en moyenne, proche de celui obtenu par les 10 % d'exploitations les plus faiblement aidées, qui comptent une forte proportion d'exploitations spécialisées dans les productions de fruits, de légumes et de vins de qualité. Le revenu disponible par emploi familial moyen des 80 % d'exploitations restantes est largement inférieur.

113. Parmi celles-ci figurent un nombre important de sociétés et de GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun) dont les dimensions et le nombre de travailleurs sont supérieurs à la moyenne nationale.



**Figure 6.5** – Concentration des aides directes dans les exploitations agricoles françaises concernées en 2000. (Source : Recensement agricole 2000 – MAAPAR – SCEES).

Le niveau élevé de concentration des aides directes, qui doit être mis en relation avec les mécanismes de politique agricole adoptés (logique de compensation des baisses de prix, modalités d'application d'une modulation en fonction de la taille, plafonnement de certaines primes, etc.), a finalement assez peu changé depuis 1996. Il pourrait néanmoins évoluer dans les années à venir en fonction des conditions

concrètes d'application de la révision à mi-parcours de la PAC (réforme de l'OCM lait et produits laitiers, modulation et encadrement budgétaire des paiements directs, éventuelle régionalisation du paiement unique par hectare, *etc.*).

## Le montant des aides directes est essentiellement lié à la dimension

Partant des données françaises du RICA de l'exercice 2001, une analyse du poids des aides directes (par exploitation, par emploi, par hectare, et en pourcentage du revenu disponible) est conduite, moyennant un croisement entre les sept types de production et les trois classes de dimension économique. Quatre enseignements principaux peuvent être tirés de cette approche :

- pour les exploitations bénéficiant de paiements compensatoires, le montant des aides directes est très fortement corrélé à la dimension économique comme déjà démontré au niveau européen. Ainsi, par exemple, les grandes exploitations du type « bovins-viande » perçoivent trois fois plus d'aides directes que leurs homologues plus petites. Cet écart repose uniquement sur des différences de structures dans la mesure où, en moyenne, les aides rapportées à la surface sont d'un montant quasiment identique entre les deux catégories (380 €/ha pour les petites ; 386 €/ha pour les plus grandes). Rapporté à la taille des cheptels, le montant des aides directes s'avère même plus élevé pour les premières (406 €/UGB) que pour les secondes (305 €/UGB) ;
- le taux de dépendance (mesuré par le rapport « aides directes / revenu disponible ») est, pour une orientation de production donnée, relativement indépendant de la dimension économique. Ainsi, pour les exploitations spécialisées en production de viande bovine, les aides directes représentent plus de 100 % du revenu disponible pour les unités de petite dimension, comme pour les plus grandes (*cf.* tabl. 6.11). Ce constat vaut pour toutes les orientations de production, à quelques exceptions près. La moindre dépendance apparente des petites unités de « grandes cultures » et de « polyculture-élevage » est liée à la forte hétérogénéité des unités qui constituent ces deux catégories. Ainsi, les petites exploitations du type « grandes cultures » sont moins spécialisées en céréales que leurs homologues de dimension supérieure et sensiblement plus orientées vers des cultures industrielles à fort chiffre d'affaires et bénéficiaires de peu d'aides directes ;
- le montant moyen des aides directes par exploitation est, pour une classe de dimension économique donnée, assez proche entre types (notamment pour ceux concernés directement par la dernière réforme de la PAC). Ainsi, pour la classe de dimension économique supérieure à 40 UDE, il s'élève, en moyenne nationale, à 43 000 € en « grandes cultures » ; 46 300 € en « bovins-viande » ; 34 500 € en « polyculture-élevage » et 31 000 € en « ovins-caprins » ;
- si les exploitations de « grandes cultures » bénéficient de 41 % du montant total des aides directes octroyées à l'agriculture française en 2001 (selon une estimation RICA), contre 15 % pour les exploitations spécialisées en viande bovine, deux facteurs doivent être mentionnés : les premières (97 900 unités) sont deux fois et demie plus nombreuses que les secondes (42 600 unités) ; elles disposent d'une dimension économique plus importante (71 % des unités « grandes cultures » ont

**Tableau 6.11.** Montant moyen des aides directes selon les types de production et la dimension économique en France en 2001.

	Petites (< 16 UDE)	Moyennes (16-40 UDE)	Grandes (> 40 UDE)	Ensemble
Grandes cultures				
Nombre d'exploitations	5 400	22 900	69 600	97 900
Aides directes / exploitation (€)	6 100	15 000	43 000	34 400
Aides directes / UTA (€)	4 900	11 900	24 400	21 300
Aides directes / ha de SAU (€)	295	395	354	357
Aides directes / Revenu disponible (%)	63	102	113	111
Bovins-lait				
Nombre d'exploitations	2 500	27 500	50 500	80 500
Aides directes / exploitation (€)	ns	9 400	19 000	15 300
Aides directes / UTA (€)	4 600	7 000	10 500	9 500
Aides directes / ha de SAU (€)	198	226	241	237
Aides directes / Revenu disponible (%)	ns	48	54	53
Bovins-viande				
Nombre d'exploitations	9 700	21 300	11 700	42 600
Aides directes / exploitation (€)	13 700	26 200	46 300	28 800
Aides directes / UTA (€)	11 600	21 100	28 700	21 800
Aides directes / ha de SAU (€)	380	407	386	394
Aides directes / Revenu disponible (%)	120	131	137	132
Ovins-Caprins				
Nombre d'exploitations	5 000	10 200	7 000	22 200
Aides directes / exploitation (€)	15 400	18 100	31 000	21 600
Aides directes / UTA (€)	9 700	13 300	15 300	13 400
Aides directes / ha de SAU (€)	191	307	325	288
Aides directes / Revenu disponible (%)	77	84	93	86

Tableau 6.11. (Suite)

Polyculture-élevage	Nombre d'exploitations	3 300	12 800	37 000	53 100
	Aides directes / exploitation (€)	5 100	16 000	34 500	28 300
	Aides directes / UTA (€)	5 100	12 800	18 200	16 600
	Aides directes / ha de SAU (€)	274	346	327	329
	Aides directes / Revenu disponible (%)	26	113	85	85
Hors sol	Nombre d'exploitations	1 100	3 200	10 700	15 000
	Aides directes / exploitation (€)	ns	4 400	16 300	5 100
	Aides directes / ha de SAU (€)	67	263	353	340
	Aides directes / UTA (€)	300	3 600	7 900	6 700
	Aides directes / Revenu disponible (%)	ns	24	26	25
Autres	Nombre d'exploitations	4 900	19 000	48 500	72 400
	Aides directes / exploitation (€)	1 500	1 400	5 000	3 800
	Aides directes / UTA (€)	1 100	900	1 500	1 400
	Aides directes / ha de SAU (€)	322	149	202	197
	Aides directes / Revenu disponible (%)	8	8	9	9
Ensemble	Nombre d'exploitations	31 800	116 900	234 900	383 700
	Aides directes / exploitation (€)	8 700	13 600	27 200	21 600
	Aides directes / UTA (€)	6 800	10 300	12 900	12 000
	Aides directes / ha de SAU (€)	277	331	319	319
	Aides directes / Revenu disponible (%)	59	76	65	66

Source : RICA France 2001 – Traitement MAAPAR – DAF – BAEF.

plus de 40 UDE contre seulement 27 % des unités « bovins-viande »). En outre, la baisse de valeur des livraisons a été nettement plus marquée en grandes cultures qu'en élevage<sup>114</sup> compte tenu de celle des prix garantis.

Les écarts régionaux reflètent les spécialisations agricoles

La spécialisation géographique des exploitations agricoles étant relativement marquée en France, les disparités mises en évidence précédemment en fonction des types se retrouvent, de fait, dans les analyses régionales. Deux étapes successives sont distinguées : la première met en évidence le poids des différentes catégories d'aides directes allouées aux exploitations agricoles des vingt-deux régions administratives ; la seconde propose une segmentation de l'univers national selon quatre zones : la plaine, la montagne et la haute-montagne, le piémont et les zones défavorisées simples.

### **Les régions du sud de la France sont moins dépendantes des aides directes**

Le montant moyen des aides directes par exploitation (21 600 € au niveau national) est, en moyenne régionale, supérieur à 35 000 € dans cinq régions (Ile-de-France, Lorraine, Centre, Picardie et Bourgogne) et inférieur à 14 000 € dans cinq autres (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur – PACA –, Corse, Rhône-Alpes et Bretagne). Le premier groupe est constitué d'un nombre important d'exploitations spécialisées en grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux,...), alors que dans le second figure une proportion importante des exploitations orientées vers les cultures méditerranéennes (fruits, légumes, vins), ou l'élevage « hors sol » (porcs, volailles et œufs).

Rappelons que le faible montant des aides directes observé dans certaines régions ne peut, en aucun cas, être considéré comme synonyme d'une absence de soutien. D'autres instruments de la PAC peuvent, en effet, être utilisés à cette fin (cf. chap. 1). Il s'agit principalement des quotas de production (lait et betteraves), des droits de douane, des restitutions aux exportations, des aides à l'arrachage ou au retrait, des droits de plantations, voire même de la gestion par l'État des appellations d'origine contrôlée.

Le montant moyen des aides directes par hectare de surface agricole utile (319 € au niveau national, toutes OTEX confondues) varie entre 195 € en Corse et 374 € en Midi-Pyrénées. Ces écarts résultent des effets cumulés d'un ensemble de facteurs, à savoir les productions agricoles développées, le niveau d'intensification de la production bovine (notamment pour les engraisseurs de jeunes bovins et les naisseurs-engraisseurs), le rendement de référence départemental, le mode de culture (les céréales irriguées ont un supplément de prime par rapport aux cultures sèches),

114. Les aides directes, instaurées initialement pour compenser la baisse des prix garantis, ont plus ou moins bien joué le rôle qui leur était dévolu. Entre 1990 et 2001, le chiffre d'affaires (valeur des livraisons augmentée des aides directes) rapporté à l'hectare de surface agricole a légèrement diminué dans les exploitations de « grandes cultures » (-5 %), alors qu'il a légèrement progressé dans celles de bovins-viande (+2%) et d'ovins-caprins (+12%). Pour ces deux derniers types, les aides directes liées au développement rural ont pu jouer un rôle important dans cette évolution.

**Tableau 6.12.** Montant moyen des aides directes selon les régions en 2001.  
(Classement par ordre croissant du rapport aides directes / revenu disponible).

	Nombre d'exploitat. Prof.	Exploitation (en €)	UTA (en €)	ha de SAU (en €)	Production agricole (%)	EBE (%)	Revenu disponible (%)
PACA	17 400	9 300	3 900	258	9	22	28
Lang.-Roussillon	21 400	7 800	4 300	231	9	23	31
Alsace	6 400	14 700	7 900	371	12	26	37
Bretagne	36 700	13 800	7 900	300	9	23	39
Champ.-Ardenne	15 800	27 500	13 600	305	14	29	40
Rhône-alpes	29 500	12 800	6 800	279	14	31	42
Corse	4 000	10 600	7 200	195	23	43	51
Aquitaine	33 300	14 500	6 500	354	12	35	52
Franche-Comté	6 800	19 100	12 800	212	19	40	62
Nord-Pas-de-Calais	12 300	20 600	12 300	304	15	41	67
Pays-de-la-Loire	34 300	20 400	11 600	327	17	43	69
Basse-Normandie	15 000	19 200	11 400	268	17	42	77
Bourgogne	16 000	35 900	20 000	333	30	57	81
Picardie	10 500	40 600	21 900	340	23	50	86
Midi-Pyrénées	33 400	23 400	14 000	374	33	63	88
Auvergne	19 800	23 800	16 200	324	42	67	93
Poitou-Charentes	20 700	27 800	17 400	337	29	61	102
Lorraine	7 500	40 500	21 500	291	30	61	102
Limousin	11 400	24 700	17 600	359	53	75	103
Haute-Normandie	7 100	34 400	19 000	335	25	57	107
Centre	20 200	39 000	22 600	349	35	75	112
Ile-de-France	4 100	46 000	23 600	353	29	72	125
<b>France</b>	<b>383 700</b>	<b>21 600</b>	<b>12 000</b>	<b>319</b>	<b>19</b>	<b>44</b>	<b>66</b>

Source : RICA France 2001 – Traitement MAAPAR – DAF – BAEP.

l'importance des crédits dévolus au développement rural, etc. Ces disparités régionales recouvrent également de fortes disparités internes, notamment entre types de production. Ainsi, dans l'exemple des Pays de la Loire (327 € d'aides directes par hectare en moyenne régionale), ce montant s'élève à 256 € pour les producteurs de lait, 361 € pour les producteurs de « grandes cultures » et 452 € pour les éleveurs de « bovins-viande ».

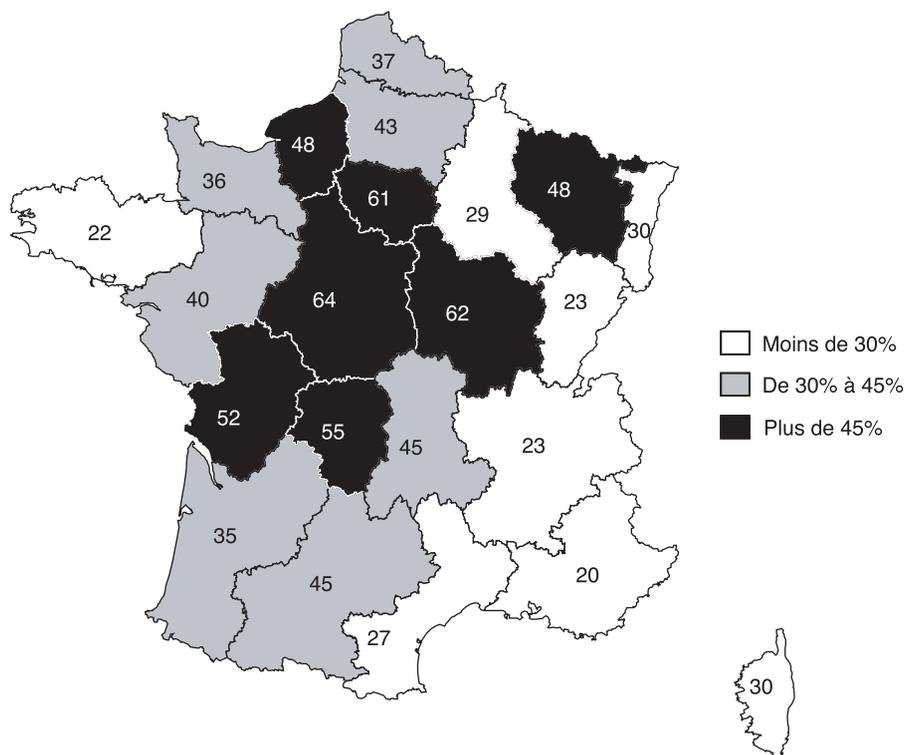
Le rapport « aides directes / revenu disponible » (qui est en moyenne nationale de 66 %) varie considérablement selon les régions (*cf.* tabl. 6.12). Alors qu'il reste encore inférieur à 40 % dans quatre régions (PACA, Languedoc-Roussillon, Alsace et Bretagne), il est supérieur à 100 % dans six autres (Ile-de-France, Centre, Haute-Normandie, Limousin, Poitou-Charentes et Lorraine). Pour ces dernières, les recettes issues de la vente des produits ne permettent pas de couvrir l'ensemble des charges liées au fonctionnement courant des entreprises.

Pour illustrer l'importance des transferts publics directs dans la formation du revenu disponible des agriculteurs français, une simulation a été réalisée, toutes choses égales par ailleurs, afin de déterminer quelle part des exploitations agricoles professionnelles aurait un revenu disponible négatif, dans l'hypothèse où toutes les aides directes seraient intégralement et immédiatement supprimées. Cette proportion, estimée à 38 % à l'échelle nationale, serait de 56 % pour les exploitations du type « grandes cultures » et de 69 % pour celles du type « bovins-viande ». Elle varie également assez fortement entre les régions (*cf.* carte 6.1). Pour les agriculteurs du Bassin parisien, considérés souvent comme parmi les plus performants, cette proportion serait beaucoup plus élevée (61 % en Ile-de-France et 64 % en région Centre) du fait d'un fort développement des cultures céréalières. Dans les autres régions de grandes cultures (Champagne-Ardenne, Picardie ou Nord-Pas-de-Calais), les effets d'une telle suppression seraient atténués grâce à la présence de cultures industrielles bénéficiant de peu d'aides directes (betteraves sucrières, pommes de terre, houblon, *etc.*). Même dans les régions les moins dépendantes des aides directes, cette proportion serait néanmoins comprise entre 20 % et 30 % (PACA, Bretagne, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Alsace).

D'après les données du RICA, près de 90 % des exploitations agricoles professionnelles françaises reçoivent un montant non nul d'aides directes. Cette proportion est supérieure à 95 % dans la moitié des régions administratives et inférieure à 70 % dans seulement deux d'entre elles (PACA et Champagne-Ardenne). De même, près de 80 % des exploitations perçoivent des aides directes au titre des activités végétales, 59 % au titre des activités animales, 27 % au titre des indemnités compensatoires de handicaps naturels et 22 % au titre des mesures agri-environnementales. Dans la grande majorité des régions, les aides directes aux végétaux (*cf.* encadré p. 232 et fig. 6.6) constituent désormais plus de la moitié du montant total des aides directes.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels jouent un rôle important dans la région du Limousin, où 94 % des exploitations agricoles professionnelles sont éligibles. C'est également le cas en Auvergne (89 %), en Franche-Comté (63 %), en Midi-Pyrénées (56 %), en Corse (54 %), en Rhône-Alpes (48 %) et en Bourgogne (47 %).

Les mesures agri-environnementales bénéficient, elles aussi, massivement aux agriculteurs de montagne, notamment aux Auvergnats (70 % des exploitations sont concernées), Limougeots (65 %), Franc-comtois (56 %), Rhône-alpins (38 %),



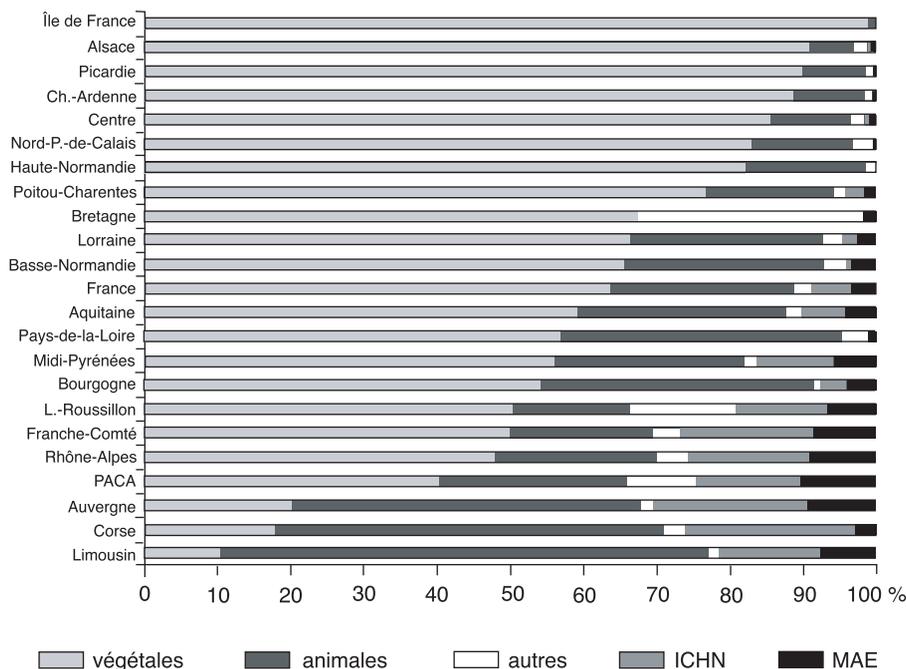
**Carte 6.1** – Part en pourcentage des exploitations agricoles professionnelles ayant un revenu disponible (hors aides directes) négatif en 2001. (Source : RICA France 2001 – Traitement INRA).

Bourguignons (36 %) et Midi-pyrénéens (35 %). Elles constituent donc très souvent, avec les indemnités compensatoires de handicaps naturels, un complément important de revenu dans les zones défavorisées.

### **Le rôle déterminant des aides directes du développement rural dans les zones de montagne**

Les exploitations agricoles professionnelles françaises sont désormais réparties selon les quatre zones géographiques suivantes : la plaine, la montagne (y compris la haute-montagne), le piémont et les autres zones défavorisées simples (cf. tabl. 6.13).

Les 221 900 exploitations agricoles de plaine perçoivent, en moyenne, 20 600 € d'aides directes (dont 80 % relèvent des activités végétales et 17 % des productions animales), soit un montant légèrement supérieur à celui des 63 000 exploitations agricoles localisées en montagne (17 500 € dont 30 % correspondent aux indemnités compensatoires de handicaps naturels et 11 % aux mesures agri-environnementales). La petite dimension économique moyenne des unités de montagne (37 UDE contre 85 UDE en plaine) et la forte spécialisation laitière (notamment en



**Figure 6.6** – Structure des aides directes aux exploitations agricoles dans les régions françaises en 2001 (en pourcentage). (Source : *RICA France 2001 – Traitement INRA*).

Rhône-Alpes, en Auvergne et en Franche-Comté) sont deux facteurs qui interfèrent dans le sens d'une limitation du montant d'aides directes alloué (Bazin, 2003). Les 82 900 exploitations agricoles relevant des zones défavorisées simples se distinguent par une très forte dépendance à l'égard des aides directes : elles représentent l'équivalent de 98 % du revenu disponible (contre 83 % en piémont, 64 % en montagne et 57 % en plaine). Si seulement 6 % des exploitations agricoles de plaine bénéficient d'aides agri-environnementales, cette proportion est de 51 % en piémont et de 62 % en montagne (Chatellier, Delattre, 2003).

Du fait de la restructuration rapide des exploitations agricoles, des mesures programmées dans le cadre de la réforme de la PAC de l'Agenda 2000 et des décisions du Conseil des ministres de Luxembourg prises en juin 2003 (notamment celles relatives à la réforme de l'OCM des produits laitiers prévue à compter de la campagne 2005-2006), les analyses précédentes devront être régulièrement actualisées<sup>115</sup>. Avant cela, une simulation des effets potentiels de ces réformes est réalisée de façon à rendre compte des principales évolutions attendues pour l'agriculture française et européenne.

115. L'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux États membres en mai 2004, ainsi que les résultats des négociations à l'OMC, auront également des conséquences non négligeables sur les évolutions à moyen terme des aides directes au secteur agricole.

**Tableau 6.13.** Montant moyen des aides directes selon les zones géographiques en France en 2001.

	Plaine	Montagne	Piémont	Autres zones défavorisées
Nombre d'exploitations agricoles	221 900	63 000	15 900	82 900
Marge brute standard (UDE)	85	37	45	65
Aides directes / Exploitation (€)	20 600	17 500	20 800	27 600
Aides directes / UTA (€)	10 700	11 100	13 200	16 200
Aides directes / ha de SAU (€)	320	296	301	334
Aides directes / Revenu disponible (%)	57	64	83	98
Aides végétales / Aides directes totales (%)	80	13	27	60
Aides animales / Aides directes totales (%)	17	43	51	30
ICHN / Aides directes totales (%)	0	30	12	3
MAE / Aides directes totales (%)	1	11	9	4
Autres aides directes / Aides directes totales (%)	3	2	1	2
% des exploitations ayant des aides directes	86	93	97	96
% des exploitations ayant des aides végétales	81	64	88	89
% des exploitations ayant des aides animales	50	81	88	63
% des exploitations ayant des ICHN	1	83	84	43
% des exploitations ayant des MAE	6	62	51	27
% des exploitations ayant des autres aides	13	17	13	14

Source : RICA France 2001 – Traitement INRA.

## Les effets simulés des deux réformes de la PAC

Du fait des décisions prises par le Conseil européen en mars 1999 (réforme de la PAC de l'Agenda 2000), puis en juin 2003 (révision à mi-parcours de la PAC), le montant des aides directes accordées à l'agriculture communautaire devrait encore augmenter d'ici la fin de la prochaine décennie<sup>116</sup>. Dans cette troisième section, l'objectif est de simuler les conséquences potentielles de ces deux réformes sur la hausse attendue des aides directes aux exploitations agricoles européennes, distribuées selon une typologie croisant les quinze États membres aux sept types de production.

### La méthode de simulation des effets des deux dernières réformes de la PAC

La simulation est appliquée aux données individuelles du RICA européen de l'exercice 1999. Elle vise à mesurer l'évolution à l'horizon 2008 (c'est-à-dire une fois la révision à mi-parcours accomplie) du montant des aides directes allouées aux exploitations agricoles professionnelles européennes<sup>117</sup>, suite à l'application des deux réformes de la PAC (Agenda 2000 et révision à mi-parcours). Il ne s'agit pas ici, contrairement à d'autres approches conduites par ailleurs, de réfléchir à la pression économique (évolution des résultats économiques) qui pourrait résulter de l'adoption de ces réformes. Pour autant, la simulation doit nécessairement passer par une estimation de l'évolution de la production (en valeur) et de l'EBE, car ces indicateurs sont utilisés comme dénominateurs dans le calcul du poids des aides directes.

Partant de la situation de référence 1999, la simulation s'intéresse d'abord au volet relatif aux aides directes. Dans un premier temps, elle revalorise le montant des différentes primes végétales et bovines (au titre de l'Agenda 2000). Cette étape implique de prendre en compte l'évolution, entre 1999 et 2002, du montant unitaire de chaque prime (céréales, oléagineux, protéagineux, jachères, primes bovines, *etc.*) ainsi que la modification de la méthode de calcul du chargement (conditionnant l'octroi des primes animales). Dans un deuxième temps, la simulation intègre les paiements compensatoires qui seront attribués, à compter de 2004, au secteur laitier (paiements fixés à 35,50 euros par tonne de quota de lait en 2008). La simulation de la révision à mi-parcours est néanmoins simplifiée, en ce sens qu'il n'est pas tenu compte des modifications apportées dans certains secteurs assez spécifiques, tels que le riz, le blé dur ou les cultures énergétiques. De même, l'effet potentiel de la conditionnalité environnementale du paiement unique ou de la modulation des paiements directs (et du basculement des crédits ainsi prélevés vers le développement rural) n'a pas été mesuré à ce stade.

La simulation porte ensuite sur l'évolution de la production agricole exprimée en valeur. Dans ce sens, il est considéré que la baisse des prix d'intervention se réper-

116. Voir le chapitre 2 de l'ouvrage pour une présentation précise du contenu de ces deux réformes de la PAC.

117. Ce travail prospectif ne prend pas en compte les effets liés à l'élargissement aux PECO (voir annexe p. 271).

cutera intégralement sur celles des prix de marché (ainsi, dans le secteur laitier, la baisse du prix du lait est fixée, de manière arbitraire, à  $-20\%$  d'ici 2008). De même, l'augmentation programmée du quota laitier entraîne une hausse de la valeur de la production laitière.

Enfin, sur le volet relatif aux charges, la hausse de quota laitier est accompagnée d'une augmentation concomitante des charges opérationnelles<sup>118</sup>.

Cette simulation est conduite à structures et productivités constantes. Il n'est donc pas intégré d'hypothèses de gains de productivité des facteurs de production ou des consommations intermédiaires. De même, il n'est pas pris en compte une potentielle adaptation des systèmes techniques aux changements de politique agricole (modification des assolements, optimisation des déclarations...). Ce choix, globalement acceptable pour un horizon de moyen terme (2008), l'est moins pour un horizon de long terme (2010-2015). Il est cependant moins problématique pour la question traitée (le poids des aides directes dans les exploitations) que pour celle relative à l'évolution des revenus. La diminution à venir du nombre d'exploitations agricoles devrait entraîner une augmentation du montant des aides directes par exploitation et par emploi, supérieure à celle évaluée, toutes choses égales par ailleurs. Le taux de dépendance à l'égard des aides directes (« aides directes / EBE ») pourrait, quant à lui, s'établir à un niveau proche des valeurs estimées. En effet, l'augmentation de la taille des structures s'accompagne très souvent d'une amélioration des revenus, mais elle se manifeste aussi par une progression parallèle des montants d'aides directes perçus.

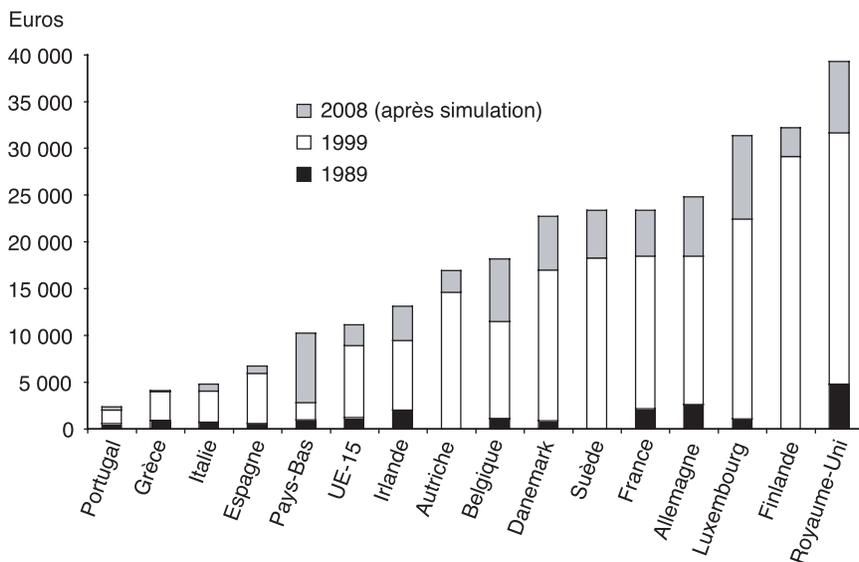
## Une hausse importante des aides directes d'ici 2008 aux exploitations laitières

Les résultats de ces simulations montrent, tout d'abord, que la hausse des aides directes à l'agriculture communautaire pourrait atteindre  $25\%$  entre 1999 et 2008. Cette hausse, estimée globalement à 8,4 milliards d'euros pour l'Union européenne à quinze États membres, relève pour 4,6 milliards des paiements compensatoires du secteur laitier (soit  $58\%$  de la hausse globale), pour 2,9 milliards des primes bovines et pour 0,9 milliard des paiements compensatoires aux grandes cultures.

L'octroi d'aides directes aux producteurs de lait modifiera substantiellement les distributions nationales antérieures. En effet, si pour les pays qui bénéficient actuellement des montants d'aides par exploitation les plus élevés, les évolutions seront globalement modestes, il n'en est pas de même pour la Belgique, et surtout les Pays-Bas (*cf.* fig. 6.7). Pour les exploitations néerlandaises, le montant moyen des aides directes devrait plus que tripler et se rapprocher ainsi nettement de la moyenne européenne.

Cette nouvelle hausse des aides directes devrait se traduire par une nouvelle accentuation du rôle des transferts publics directs dans la formation du revenu des agri-

118. Dans la simulation, la hausse des charges opérationnelles est fixée à 0,40 euro pour chaque euro de production supplémentaire. Du fait de la très faible croissance du volume de quota, les charges fixes sont, quant à elles, supposées stables.



**Figure 6.7** – Montant moyen des aides directes en euros par exploitation agricole en 1989, 1999 et 2008 après Agenda 2000 et décisions de Luxembourg de juin 2003). (Sources : *RICA UE 1989 et 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement intra*).

culteurs européens. A l'horizon 2008, les aides directes devraient ainsi constituer, en moyenne communautaire et toutes orientations de production confondues, 46 % de l'EBE (contre 35 % en 1999). Cette proportion atteindrait près de 100 % au Royaume-Uni et en Finlande, et environ 50 % en France, en Allemagne et au Danemark (cf. tabl. 6.14). Longtemps soutenus par d'autres mesures que les aides directes (quotas de production et prix garantis élevés), les producteurs de lait se trouveront, avec des aides directes équivalentes à 51 % de leur EBE en 2008.

Au terme de cette réforme, les aides directes deviendront donc indispensables à la pérennité de la très grande majorité des exploitations agricoles européennes, notamment celles jouant un rôle important dans l'occupation du territoire.

Au-delà de l'évolution des montants d'aides directes, les dernières décisions de juin 2003 devraient conduire à un profond changement dans les modalités de soutien. Une grande partie des paiements compensatoires, alloués actuellement sur la base des facteurs de production (surface et cheptel), seront intégrés dans la détermination d'un paiement unique par exploitation. Ce paiement unique, calculé sur la base d'une période de référence 2000-2002, sera versé aux exploitations indépendamment des productions agricoles développées. Ce système de découplage aura cependant pour contrepartie (au risque d'encourir une réduction de crédits), l'obligation, pour l'exploitant, de respecter un ensemble de normes en matière d'environnement, de sécurité sanitaire, de bien-être animal, etc.

Par ailleurs, les autorités communautaires appliqueront à compter de 2005, et de manière obligatoire pour tous les États membres, un système de modulation pour les exploitations percevant plus de 5 000 euros d'aides directes. Ce dispositif, qui met

**Tableau 6.14.** Poids des aides directes dans l'EBE en 2008 (après Agenda 2000 et décisions de Luxembourg de juin 2003).

	Grandes cultures (%)	Bovins lait (%)	Bovins viande (%)	Ovins, caprins (%)	Polyculture élevage (%)	Hors sol (%)	Autres (%)	Total (%)
Allemagne	69	54	94	96	73	32	2	56
Autriche	51	44	56	31	49	45	20	44
Belgique	23	39	66	ns	39	29	0	31
Danemark	72	57	84	119	52	28	9	51
Espagne	56	30	75	36	43	9	21	35
Finlande	110	94	124	177	92	104	78	100
<b>France</b>	<b>74</b>	<b>59</b>	<b>91</b>	<b>66</b>	<b>70</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>51</b>
Grèce	58	44	69	34	36	1	22	38
Irlande	111	59	135	124	83	69	8	91
Italie	40	30	50	17	32	8	15	27
Luxembourg	116	54	88	44	69	30	7	49
Pays-Bas	13	29	43	43	18	8	0	15
Portugal	36	64	78	76	55	23	16	40
Royaume-Uni	99	70	156	175	115	15	1	95
Suède	97	82	169	98	110	42	ns	92
<b>UE-15</b>	<b>61</b>	<b>51</b>	<b>96</b>	<b>68</b>	<b>60</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>46</b>

Source : RICA UE 1999 – Commission européenne DG AGRI A3 – Traitement INRA.

un terme à l'article 4 du règlement horizontal de l'Agenda 2000 (modulation facultative au choix des États membres), s'appuie sur un taux de modulation de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % en 2007. Le produit de la modulation (estimé à l'échelle communautaire à 1,2 milliards d'euros en 2007) sera destiné au financement des mesures de développement rural.

La mise en œuvre d'un dispositif de modulation et l'instauration du découplage sont théoriquement de nature à modifier sensiblement la répartition future des aides directes entre catégories d'agriculteurs et entre régions. L'intensité du redéploiement potentiel dépendra néanmoins beaucoup des dispositifs techniques adoptés (dont certains sont d'ailleurs laissés, dans le cadre de la subsidiarité, à la discrétion des États membres). Le dispositif de modulation envisagé s'apparente, en l'état, plus à un système de dégressivité généralisée qu'à un système de prélèvement budgétaire ciblé sur les exploitations les plus dotées en soutiens directs. Quant au découplage, il est encore trop tôt pour statuer sur son effet redistributif éventuel. Cela est conditionné à deux décisions qui seront prochainement prises par les États membres : l'intensité du découplage (c'est-à-dire le choix entre l'application d'un découplage total ou d'un découplage partiel) ; l'éventuelle régionalisation du paiement unique (fixation d'un montant de droits à primes par hectare identique entre toutes les exploitations agricoles d'une même région). Le mode de transfert des futurs droits à primes aura également une grande influence sur l'évolution du niveau de concentration des aides directes au sein de chaque État membre.

Ces nouveaux mécanismes de soutien inhérents à la PAC pourraient, demain, provoquer certaines réorientations productives. Celles-ci dépendront cependant beaucoup de l'évolution réelle des prix de marché des différentes catégories de produits agricoles, des contraintes physiques (climat, potentiel agronomique, etc.) qui s'imposent à l'exploitation, de l'ampleur des coûts fixes liés à la réalisation d'investissements spécifiques, mais aussi de l'âge de l'exploitant ou de ses aspirations personnelles.

## Conclusion

Dans la grande majorité des pays développés, le secteur agricole bénéficie de soutiens importants, que ce soit par l'intermédiaire de protections douanières, de prix garantis, de quotas de production ou, comme cela a été plus spécifiquement étudié ici, d'aides directes (Hervieu *et al.*, 2000). Y compris aux États-Unis, si prompts à dénoncer, dans le cadre des négociations multilatérales, les aides directes accordées par l'Union européenne à ses agriculteurs, la conjoncture des dernières campagnes a conduit le gouvernement à augmenter de manière spectaculaire les soutiens directs aux *farmers*, qui sont passés de 6 milliards de dollars en 1996, à plus de 20 milliards de dollars quatre ans plus tard (*cf.* annexe p. 271).

Dans l'Union européenne, la réforme de la PAC de 1992 qui s'est caractérisée par une baisse du prix institutionnel de certains produits agricoles, compensée par l'octroi de paiements directs basés sur les unités physiques de production (superficie et cheptel), a marqué un profond bouleversement dans le mode de soutien aux

exploitations agricoles. Ce choix de politique économique a conduit à ce que les aides directes jouent désormais un rôle déterminant dans la formation du revenu de très nombreux agriculteurs, notamment ceux orientés vers les productions céréalières, bovines, ovines et caprines.

Du fait de spécialisations agricoles contrastées et d'écart importants de dimension économique, la répartition des aides directes demeure assez inégale entre les États membres, mais également entre les exploitations agricoles d'un même pays. L'analyse détaillée du cas français a, dans cette optique, permis de rappeler l'existence d'une forte concentration des aides directes (20 % des exploitations concentrent 62 % du montant total des aides directes). En outre, elle a démontré que la nature des aides directes allouées (aides directes aux produits/aides directes liées au développement rural) diffèrerait assez fortement selon les régions et les zones géographiques (plaine/montagne/zones défavorisées simples).

Dix ans après la mise en place des paiements compensatoires, la question de leur statut est posée, de même que celle de leur justification (économique, sociale, environnementale, territoriale) à plus longue échéance. L'arrivée de dix nouveaux États membres, conjuguée aux réformes adoptées à Berlin en 1999 et à Luxembourg en juin 2003, conduira inéluctablement à une nouvelle augmentation des aides directes à l'agriculture, notamment dans le secteur laitier (*cf.* annexe p. 273). Toutefois, tout autant que le montant des soutiens publics, c'est désormais sur leur forme que se focalisent les débats et les controverses. Ainsi, les dernières mesures adoptées sous l'impulsion du commissaire européen à l'Agriculture, Franz Fischler, visent-elles, non pas à diminuer le montant du budget communautaire consacré à ce secteur, mais à redistribuer une partie des soutiens en faveur du développement rural et, surtout, à les octroyer de manière indépendante de la nature et du volume des productions agricoles. Ce « découplage » des aides directes par rapport à la production (terme utilisé pour désigner cette nouvelle modalité d'attribution des soutiens publics) est supposé permettre aux producteurs d'optimiser leurs choix et, élément déterminant, serait considéré dans les négociations internationales à l'Organisation mondiale du commerce comme ne perturbant pas les échanges, contrairement aux aides directes actuelles (Bureau et Bureau, 1999). Non distorsives, les aides directes découplées seraient alors autorisées sans limites contraignantes (Swinbank et Tangermann, 2001). À court et à moyen terme, les aides directes à l'agriculture semblent donc appelées à perdurer en Europe, même si leur nature et leurs justifications évoluent. À plus longue échéance, leur avenir dépendra étroitement des priorités de l'Union européenne, ainsi que des moyens financiers dont elle disposera pour mener à bien ses différentes autres politiques.

## Références bibliographiques

- BAZIN G., 2003 – Principes et résultats de la PAC en montagne en France. Document de travail présenté à l'Académie d'agriculture le 26 février, Paris, 12 p.
- BLOGOWSKI A., 2003 – La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de grandes cultures. *Notes et Études économiques*, 18, avril, 43-60.

- BLOGOWSKI A., BORZEIX V., BOSSARD P., PINGAULT N. et RUAS J.-F., 2002 – Vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999. *Notes et études économiques*, 16, 9-34.
- BORZEIX V., 2003 – La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de bovins-viande. *Notes et études économiques*, 18, avril, 61-79.
- BRINBAUM D., FELLMANN T., LABORIE C., LAUREAU D. et QUEGUINER G., 2002 – La politique agricole commune : bilan et perspectives. *Chambres d'Agriculture*, 912, juillet-août, 64 p.
- BUREAU D. et BUREAU J.-C., 1999 – Agriculture et négociations commerciales. Rapport du Conseil d'Analyse économique. La Documentation française, 149 p.
- BUTAULT J.-P., 1999 – Coûts de production, productivité et dégressivité temporelle des aides. *INRA Sciences sociales*, janvier, 6 p.
- CHANTRY E., 2003 – Le Réseau d'information comptable agricole (RICA) : un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et études économiques*, 18, avril, 9-17.
- CHATELLIER V., DANIEL K. et COLSON F., 2002 – Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la PAC (1992 et Agenda 2000). *Notes et études économiques*, mars, 7-51.
- CHATELLIER V. et DELATTRE F., 2003 – *L'évolution des soutiens publics directs aux exploitations agricoles de montagne : de la réforme de la PAC de 1992 à la révision à mi-parcours de juin 2003*. Rapport de synthèse, GIS Alpes du Nord – INRA ESR, Nantes, octobre, 119 p.
- CHATELLIER V. et JACQUERIE V., 2003 – *Les exploitations laitières dans l'Union européenne : situation actuelle et perspectives face aux réformes de la PAC*. Rapport final pour l'ONILAIT, avril, 230 p + annexes.
- CHATELLIER V. et KLEINHANS W., 2002 – Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en Allemagne et en France. *Économie rurale*, 268-269, mars-juin, 159-173.
- Commission européenne 1999 – Réforme de la PAC : une politique pour l'avenir. *Fact Sheet*, 24 p.
- Commission européenne 2003 – *La Commission présente une réforme qui ouvre aux agriculteurs des perspectives à long terme pour une agriculture durable*. Bruxelles, note de synthèse, 9 p.
- COPEIAA 2003 – *Réflexions pour l'avenir de la PAC*. Synthèse des travaux du Conseil, juin, 85 p.
- DEBAR J.-C., 2002 – Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis. *Notes et études économiques*, 17, décembre, 49-74.
- DESQUILBET M., GOHIN A. et GUYOMARD H., 1999 – La nouvelle politique agricole : une perspective internationale. *Économie et statistiques*, 329-330, 13-33.
- DESRIERS M., 2000 – Le montant des aides directes de la PAC reste très lié à la taille des exploitations. *Agriste Cahiers*, 3, septembre, 3-14.
- GOHIN A., 2002 – Les propositions de révisions à mi-parcours de la politique agricole commune : évaluation des impacts pour l'agriculture française à partir du modèle MEGAAF. INRA ESR Rennes, 139 p.
- HERVIEU B., GUYOMARD H. et BUREAU J.-C., 2000 – L'avenir des politiques agricoles in : T. Montbrial (de) et P. Jacquet (ed.) *Ramsès 2001*. Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies. Dunod, 115-131.
- PINGAULT N., 2003 – La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de granivores. *Notes et Études Économiques*, 18, avril, 81-108.
- RATTIN S., 2000 – Les structures agricoles en Europe : les divergences persistent entre le Nord et le Sud. *Agriste Cahiers*, 2, juin, 3-12.
- SWINBANK A. et TANGERMAN S., 2001 – The future of direct payments under the CAP : a proposal. *Eurochoices*, spring, 28-35.
- VIDAL C., 2000 – Vingt ans d'agriculture européenne. Des exploitations toujours plus grandes, mais des situations économiques variées. Eurostat, *Statistiques en bref (thème 5)*, septembre, 8 p.

## Annexe

## Les aides directes aux États-Unis

Du fait de la très forte baisse des cours des céréales, des oléagineux et du coton, les aides directes versées aux exploitations spécialisées dans ces cultures ont quadruplé au cours de la période 1996-2001 (cf. tabl. 6.15). Cela concerne aussi bien les unités non professionnelles que les unités professionnelles (exploitations ayant des recettes supérieures à 40 000 dollars). Depuis 1998, la chute des prix a déclenché auto-matiquement le paiement de subventions de *marketing loan* (cf. chap. 3). En 2000, le montant moyen de ces paiements compensatoires était de 17 300 dollars par exploitation professionnelle spécialisée en céréales et oléoprotéagineux, alors qu'il était pratiquement nul en 1996. Cette somme représente environ 40 % du montant total des aides directes reçues. Depuis 1996, le Congrès a voté chaque année des aides d'urgence pour protéger le revenu des producteurs de grandes cultures contre la baisse des prix de marché. Ces aides, comprenant essentiellement des « paiements contre les pertes de marché », s'ajoutent à la protection de prix assurée par le *marketing loan*. Sur l'ensemble de la campagne 2000-01, celles-ci ont constitué (hors mesures environnementales) 30 % des aides directes aux producteurs professionnels et non professionnels de grandes cultures (Debar, 2002).

**Tableau 6.15.** Les aides directes aux producteurs de grandes cultures aux États-Unis par campagne<sup>1</sup>.

Millions de dollars	Moyenne 1991-95 <sup>2</sup>	1996/97	2000/01	2001/02 <sup>e</sup>
Paiements compensatoires <sup>3</sup>	4 929	0	0	0
<i>PFC</i> <sup>4</sup>	0	5 186	5 068	4 101
Subventions de <i>marketing loan</i> <sup>5</sup>	511	0	6 978	6 412
Gains de certificats génériques <sup>6</sup>	0	0	619	1 947
Aides d'urgence calamités naturelles	860	0	1 834	1
Aides d'urgence baisse de revenu <sup>7</sup>	0	0	6 384	4 641
Total	6 300	5 186	20 849	17 102

Source : Agri U.S. Analyse d'après USDA. (e) estimation. 1 : Aides aux producteurs professionnels et non professionnels de céréales, d'oléagineux et de coton. 2 : Période couverte par le *Farm bill* précédant le *FAIR ACT*. 3 : Les paiements compensatoires (*deficiency payments*) étaient applicables jusqu'à la récolte 1995. 4 : *Production flexibility contract payments* : paiements au titre des contrats de flexibilité de production (aides découplées du *FAIR ACT*). 5 : Paiements compensatoires et gains de *marketing loan*. 6 : Dispositif permettant de contourner les plafonds de subventions de *marketing loan*. 7 : Paiements contre les pertes de marché et aides spécifiques aux producteurs d'oléagineux. (cf. chapitre 3).

Entre 1996 et 2000, la hausse des aides directes aux exploitations agricoles professionnelles spécialisées en céréales et en oléoprotéagineux (sont considérées comme telles, les unités pour lesquelles la valeur des livraisons de céréales autres que le riz,

d'oléagineux, de protéagineux et des aides directes COP représente plus de la moitié des recettes totales de l'exploitation) a été spectaculaire : le montant moyen d'aides directes par exploitation est ainsi passé, sur la période, de 12 000 à 42 000 dollars, soit une augmentation de 30 000 dollars. Cette hausse des aides directes n'a cependant compensé que partiellement la baisse moyenne de la valeur de la production (de 190 000 à 141 000 dollars soit une baisse de 49 000 dollars) due à la chute des prix payés aux producteurs. Le résultat courant avant impôt de ces exploitations a, en conséquence, diminué de 40 % pour s'établir à 24 000 dollars. Les paiements directs qui constituaient 6 % de la valeur de la production et 29 % du résultat courant en 1996 en représentaient alors 30 % et 176 % en 2000. Aux États-Unis, contrairement à la situation qui prévaut dans l'Union européenne, il n'existe, en revanche, pratiquement pas d'aides directes liées aux productions animales.

**Tableau 6.16.** Une comparaison France/USA des aides directes aux exploitations professionnelles en céréales, oléagineux et protéagineux (COP) en 2000.

Euros par exploitation	France			États-Unis		
	Blé	Maïs	Autres	Blé	Maïs	Autres
Production de l'exercice	107 400	96 300	102 800	132 000	164 400	145 200
Aides directes	44 900	37 200	38 500	53 700	43 200	45 300
Résultat courant	27 500	23 200	27 200	28 300	24 900	25 900
Aides directes / Production	42 %	39 %	37 %	41 %	26 %	31 %
Aides directes / Résultat courant	163 %	160 %	142 %	190 %	173 %	175 %

Source : Agri US Analyse d'après MAAPAR et USDA.

Une comparaison France/États-Unis est conduite pour les exploitations professionnelles spécialisées en céréales, oléagineux et protéagineux (COP) (cf. tabl. 6.16). À défaut de pouvoir disposer d'une typologie de type OTEX pour les données américaines, les exploitations étudiées ici sont – des deux côtés de l'Atlantique – celles dont les recettes sont supérieures à 40 000 dollars (soit 43 400 euros sur la base du taux de change moyen du dollar en 2000), et pour lesquelles la somme de la valeur des livraisons de céréales autres que le riz, d'oléagineux, de protéagineux et des aides directes COP représente plus de la moitié des recettes totales de l'exploitation. Au regard de cette comparaison, il apparaît que le résultat courant avant impôts est proche, à la fois entre les différentes orientations productives (blé, maïs et autres) et entre les deux pays. Pour l'orientation « blé » (plus de la moitié de recettes liées à la culture du blé dans les recettes COP totales), le résultat courant par actif familial est légèrement plus élevé en France (22 900 euros) qu'aux États-Unis (19 800 euros). C'est le contraire pour les exploitations spécialisées en maïs grain. Néanmoins, et pour les trois orientations productives étudiées, les aides directes sont plus élevées aux États-Unis qu'en France, tant en montant moyen par exploitation qu'en pourcentage du revenu. Les producteurs américains spécialisés en blé s'avèrent être les plus dépendants des aides gouvernementales (190 % de leur revenu, contre 163 % en France).

## Les aides directes dans les nouveaux États membres

Les perspectives budgétaires de l'Union européenne adoptées en mars 1999 n'ayant pas intégré la possibilité d'octroyer, dès 2004, des aides directes (à taux plein) aux agriculteurs des dix nouveaux États membres, cette question est restée durant plusieurs mois un des sujets les plus délicats de la négociation, provoquant même l'opposition radicale de quatre États membres. Grâce au compromis trouvé lors du Conseil européen de Copenhague (en décembre 2002), l'élargissement pourra se faire comme prévu au 1<sup>er</sup> mai 2004, sans dépasser le plafond budgétaire fixé à Berlin en mars 1999. Pour ne pas entraver le nécessaire processus de modernisation des exploitations, les aides directes de marché seront ainsi progressivement introduites, à un taux de 25 % en 2004, de 30 % en 2005 et de 35 % en 2006. Au-delà, elles seront augmentées graduellement de façon à atteindre en 2013, les niveaux qui seront alors appliqués dans les actuels États membres de l'Union européenne à 15. Toutefois, devant l'insistance des pays candidats à obtenir plus pour bénéficier de conditions de concurrence équitable, l'Union européenne a accepté que les nouveaux États membres puissent compléter les aides directes versées à leurs agriculteurs en transférant jusqu'à 30 % des crédits destinés au développement rural de 2004 à 2006, ou en utilisant des ressources nationales, de façon à ce que les aides directes puissent atteindre 55 % du niveau communautaire dès 2004, 60 % en 2005 et 65 % en 2006. À compter de 2007, les nouveaux États membres ne pourront continuer à fournir ce complément maximal de 30 % qu'à leur propre charge.

**Tableau 6.17.** Estimation des aides directes « premier pilier » pour les nouveaux États membres (PAC actuelle ; taux = 100%).

Millions €	Total aides directes	Dont aides COP	Dont aides animales	Aides COP / Total
Estonie	74,2	54,9	19,4	74 %
Hongrie	1 127,9	1 039,3	88,6	92 %
Lettonie	102,8	69,9	33,0	68 %
Lituanie	282,9	195,0	87,9	69 %
Pologne	2 268,8	1 786,9	481,8	80 %
République tchèque	716,0	596,3	119,7	83 %
Slovaquie	309,7	256,7	53,1	83 %
Slovénie	97,8	41,6	56,3	42 %
<b>Total</b>	<b>5 009,2</b>	<b>4 052,6</b>	<b>956,7</b>	<b>81 %</b>

Source : Agra-Europe, Eurostat, calculs INRA.

Exception faite de la Slovénie, les aides directes aux « grandes cultures » constitueront plus des deux tiers du total des subventions octroyées (cf. tabl. 6.17). Cette proportion atteint, ou dépasse, 80 % pour la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Compte tenu de la prédominance des aides directes aux « grandes cultures », les négociations relatives aux surfaces et aux rendements de

référence furent particulièrement difficiles. En définitive, les références quantitatives dont bénéficieront les nouveaux États membres ne représentent que 83 % de leurs demandes initiales (cf. tabl. 6.18). L'écart entre les deux valeurs est particulièrement marqué pour les trois pays baltes, et notamment pour l'Estonie. Par contre, pour les trois grands pays, il n'est « que » de 10 à 15 %.

**Tableau 6.18.** Les références « grandes cultures » attribuées aux nouveaux États membres.

	Surface (1 000 ha)			Rendement (T/ha)			Production (millions de T)		
	Demandé	Attribué	En %	Demandé	Attribué	En %	Demandé	Attribué	En %
Chypre	89	79	89	2,45	2,30	94	218	182	83
Rép. Tchèque	2 407	2 254	94	4,37	4,20	96	10 519	9 467	90
Estonie	650	363	56	3,50	2,40	69	2 275	871	38
Hongrie	3 653	3 488	95	5,04	4,73	94	18 411	16 498	90
Lettonie	688	444	65	3,00	2,50	83	2 064	1 110	54
Lituanie	1 355	1 147	85	3,50	2,70	77	4 743	3 097	65
Malte	5	3	60	n.c.	2,02	n.c.	n.c.	6	n.c.
Pologne	9 263	9 455	102	3,61	3,00	83	33 439	28 365	85
Slovaquie	1 048	1 003	96	4,99	4,06	81	5 230	4 072	78
Slovénie	150	125	83	6,12	5,27	86	918	659	72
<b>Ensemble</b>	<b>19 308</b>	<b>18 361</b>	<b>95</b>	<b>4,03</b>	<b>3,50</b>	<b>87</b>	<b>77 816</b>	<b>64 327</b>	<b>83</b>

Source : MAAPAR – DPEI – SRI ; n.c. = non communiqué.

La Commission européenne estimant très difficile, pour certains pays, la mise en œuvre, dès la première année d'adhésion, d'un système d'aides directes totalement calqué dans ses modalités sur celui de l'Union européenne, a proposé que les nouveaux États membres aient la possibilité d'octroyer provisoirement les aides directes à leurs producteurs sous la forme d'un montant forfaitaire par hectare (sans considération de l'usage effectif des parcelles). L'application de ce système simplifié et découplé, s'il était adopté par l'ensemble des nouveaux États membres, conduirait à des niveaux de soutien par unité de surface très différents selon les pays. En effet, compte tenu de la très forte hétérogénéité des structures de la production et des assolements entre les dix pays considérés, les agriculteurs lettons percevraient, avec un tel système, cinq fois moins d'aides directes par unité de surface que leurs homologues hongrois. Ramenés à l'ensemble des surfaces cultivées, les soutiens directs varieraient de 40 €/ha en Lettonie à 193 €/ha en Hongrie (cf. tabl. 6.19).

Le Conseil européen de Copenhague a également décidé d'accorder aux pays candidats, dans des conditions plus favorables que celles qui sont aujourd'hui appliquées dans les quinze États membres (augmentation de la part du cofinancement communautaire), un ensemble de mesures de développement rural spécialement adaptées à leurs besoins. Le montant alloué est de 5,1 milliards d'euros sur la période 2004-2006. Les mesures admissibles à ce titre concernent la retraite anticipée des agriculteurs, l'aide aux régions défavorisées, les programmes agro-environnementaux, le boisement des terres agricoles, les dispositifs spécifiques en faveur des exploitations de semi-subsistance, la création de groupements de producteurs, l'assistance

**Tableau 6.19.** Application du système simplifié : estimation du soutien par hectare (PAC actuelle ; Taux = 100%).

Millions €	Aides directes total	SAU (1000 ha)	Aides / SAU (€ / ha)
Estonie	74,2	986	75
Hongrie	1 127,9	5 853	193
Lettonie	102,8	2 540	40
Lituanie	282,9	3 489	81
Pologne	2 268,8	18 397	123
République tchèque	716,0	4 280	167
Slovaquie	309,7	2 444	127
Slovénie	97,8	486	201
Total	5 009,2	38 609	130

Source : Agra-Europe, Eurostat, calculs INRA.

technique et l'aide spéciale en vue du respect des normes environnementales. Ces mesures seront effectives dès le premier jour de l'adhésion, avec un cofinancement communautaire pouvant aller jusqu'à 80 %.

# Conclusion : les politiques agricoles de soutien ont-elles encore un avenir ?

J.-P. Butault, H. Guyomard

Depuis le début des années 1990, dans la quasi-totalité des pays industrialisés, les soutiens à l'agriculture ont profondément évolué, se marquant par une recomposition de leur structure et une baisse de leur niveau en termes réels. Même si les négociations agricoles multilatérales n'expliquent qu'une partie de cette évolution, nul ne conteste que cette dernière est dictée par la nécessité de respecter les engagements, passés, dans le cadre de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU), et futurs, dans le cadre des discussions du cycle de Doha. L'Union européenne, en particulier, a procédé à deux nouvelles réformes de la PAC, en mai 1999 et en juin 2003, dans la perspective des négociations du cycle de Doha. L'AACU marque en effet la fin d'une époque où les politiques agricoles pouvaient être élaborées sans se soucier de leurs conséquences sur les marchés mondiaux. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, et tel ne sera jamais plus le cas.

## Les grandes tendances de l'évolution récente

À la fin des années 1980, les agricultures des pays industrialisés étaient toujours, pour une très large part, soutenues par des systèmes de prix garantis, couplés à des protections à la frontière élevées. L'instabilité des marchés est une des principales justifications à une intervention des pouvoirs publics en agriculture (*cf.* chap. 1). Si le soutien des prix présente une certaine efficacité pour lutter contre l'instabilité des marchés domestiques, cet objectif ne justifie pas un soutien des prix à tous niveaux, en particulier à des niveaux très supérieurs aux cours mondiaux. En pratique, le mécanisme des prix garantis a été utilisé, tout autant si ce n'est plus, pour d'autres objectifs que la seule lutte contre l'instabilité des marchés, des prix et des revenus. Aux lendemains de la seconde guerre mondiale, le Japon et l'Union européenne ont légitimé leurs politiques de soutien des prix et de protection à l'entrée par le souci d'accroître leur taux d'auto-provisionnement pour les produits agricoles de zone

tempérée. Plus tard, la France, et par sa voie l'ensemble de l'Union, et les États-Unis ont défendu leurs politiques agricoles de soutien des prix dans l'objectif affiché d'accroître leurs exportations et de maintenir, et si possible accroître, leur présence sur les marchés mondiaux. Sur le plan strictement économique, il est pourtant difficile de justifier une politique d'encouragement, direct ou indirect des exportations. La « vocation » exportatrice d'un pays ou d'une zone ne peut pas se construire durablement sur une politique de subventions à l'exportation qui induit une mauvaise allocation des ressources et génère des distorsions de concurrence qui, tôt ou tard, sont contestées par les pays qui n'utilisent pas de telles politiques.

En France, les dépenses publiques de soutien à l'agriculture ont fortement crû au sortir de la seconde guerre mondiale (*cf.* chap. 5). Sur la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'agriculture française ne s'est en effet développée et modernisée que lentement, à l'abri d'un protectionnisme plutôt lâche, instauré par les lois Méline au début du siècle (Gervais *et al.*, 1976). La modestie des progrès agricoles sur cette période s'inscrit dans un contexte macroéconomique tel que l'industrie française n'était pas en mesure d'absorber une main-d'œuvre abondante issue du secteur agricole<sup>119</sup>. Ce n'est donc qu'au début des Trente Glorieuses que les pouvoirs publics ont explicitement affiché comme objectif la modernisation et la restructuration de l'agriculture française et y ont consacré des sommes importantes, notamment en intervenant sur les structures de façon à réduire le nombre d'exploitations par élimination des moins performantes (*cf.* chap. 3 et 5).

Avec la modernisation de l'agriculture française, vont très vite apparaître les premiers excédents et les premières institutions en charge de la gestion des marchés. L'Office national interprofessionnel du blé (ONIB) vit le jour dès 1936. Ce cadre institutionnel sera repris quelques années plus tard à l'échelon européen, à l'occasion de la mise en place de la PAC dans le marché commun alors à six États membres. En plus des objectifs explicitement affichés : augmenter la productivité agricole, assurer un niveau de vie équitable pour la communauté agricole, stabiliser les marchés et assurer une offre alimentaire suffisante à des prix raisonnables pour les consommateurs (*cf.* chap. 3), il est clair que les pères fondateurs de la PAC, et leurs premiers successeurs pensaient aussi que les marchés déficitaires allemands, puis britanniques, permettraient d'absorber les excédents français. En pratique, la grille des prix intérieurs retenue dès le début, et maintenue sur plusieurs années, a conduit à un accroissement très important de la production agricole dans la quasi-totalité des États membres européens, mettant à mal le schéma de résorption des excédents initialement imaginé (*cf.* chap. 3).

Naturellement, il eût été possible de choisir d'autres modalités d'intervention que le soutien direct des prix. Toutefois, au regard des objectifs inscrits dans le Traité de

---

119. À l'inverse d'autres pays occidentaux tels que le Royaume-Uni, le développement industriel de la France ne s'est effectué que progressivement, à un rythme lent, sans augmentation spectaculaire de la production. Certains auteurs, tels que Marczewski, ont alors parlé, en référence à la théorie de la croissance de Rostow, d'absence de *take-off* en France (pour une synthèse des débats sur cette question, *cf.* Lévy-Leboyer *et al.*, 1985). Ceci s'est traduit par un appel de main-d'œuvre de l'industrie régulier, mais de faible ampleur, d'un nombre encore très important de paysans en France à la sortie de la seconde guerre mondiale.

Rome, la PAC du soutien des prix ne doit pas être considérée comme un échec (*cf.* chap. 3). Elle a sans conteste permis que la modernisation et la restructuration du secteur agricole européen se fassent sans bouleversements sociaux « insupportables » et sans abandon des terres agricoles, et que l'agriculture européenne continue à assumer sa fonction d'occupation du territoire et d'aménagement de l'espace. En pratique, s'il est possible de parler d'échec, c'est essentiellement celui de ne pas avoir réussi à réformer à temps la politique de soutien des prix dans le cadre d'un passage, à l'échelle communautaire, d'un régime d'importateur net à une situation d'excédents régulièrement croissants à partir du milieu de la décennie 1970.

Dès le milieu des années 1970, la PAC du Traité de Rome a en effet montré ses limites : croissance inexorable des dépenses budgétaires, développement d'un modèle dit intensif avec des effets néfastes sur l'environnement et les ressources, inégale répartition du soutien public entre productions et entre exploitations, au bénéfice des produits des pays du Nord de l'Europe et des plus grandes structures. Ces inconvénients n'auraient vraisemblablement pas suffi à ce que la PAC soit réformée en 1992 d'abord, en 1999 ensuite, en 2003 enfin, s'il n'y avait pas eu aussi contestation croissante de la politique agricole de l'Union sur la scène internationale. En d'autres termes, les réformes successives de la PAC n'auraient sans doute pas eu l'ampleur qu'elles ont eue, et n'auraient pas pris les formes décidées, sans la pression internationale structurée dans le cadre des négociations agricoles multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha.

Jusqu'en 1992 et à l'exception des quotas laitiers instaurés en 1983, la stratégie adoptée pour faire face aux problèmes a en effet consisté à accumuler les « petites » réformes sectorielles en reportant à plus tard la réforme globale qui s'imposait. Celle-ci a vu le jour en 1992 dans le cadre de la préparation de la PAC avec ce qui se dessinait alors au GATT dans le cadre du cycle de l'Uruguay. Cette première réforme a été suivie par deux autres réformes d'envergure, en 1999 et 2003, cette fois dans la perspective de la préparation de la PAC aux négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha.

Les deux réformes de 1992 et de 1999 ont contribué à modifier sensiblement la structure des soutiens à l'agriculture européenne. De 1990 à 2002, la part des soutiens par le marché à la charge des consommateurs et/ou des contribuables est ainsi passée de 90 à 60 % (*cf.* chap. 4). La part des soutiens par des aides directes à la charge des seuls contribuables a augmenté de façon concomitante. En termes budgétaires, la part des aides directes dans les dépenses totales agricoles est passée de 22 % en 1990 à 77 % en 2002 (*cf.* chap. 5). Enfin, après une première période de hausse aux lendemains de 1992, les dépenses agricoles, tant au niveau du FEOGA qu'à l'échelle nationale, se sont stabilisées. Ce dernier point montre que l'un des objectifs de la réforme de 1992, la stabilisation et la prévisibilité des dépenses budgétaires agricoles, a été atteint.

Avec l'introduction du découplage et la montée en puissance, que certains jugeront toutefois trop timide, des mesures de développement rural du deuxième pilier, la réforme de 2003 correspond à une deuxième rupture dans les modalités d'attribution des soutiens. Cette deuxième rupture s'inscrit dans un contexte radicalement différent de celui qui prévalait à la création de la PAC. Il y avait alors, en France,

plus de deux millions d'agriculteurs et quelques dizaines de milliers de chômeurs seulement. Il ne reste aujourd'hui que 600 000 exploitations agricoles, mais le chômage concerne près de deux millions de personnes. Le « problème agricole » considéré en tant que question sociale globale a disparu, en France et dans les autres pays développés. Tel n'est pas le cas dans les pays en transition, comme par exemple la Pologne qui sera membre de l'Union dès 2004, *a fortiori* dans les pays en développement. Cette observation peut paraître banale. Il n'en est rien, notamment parce qu'elle explique, au moins pour partie, les prises de position des pays concernés sur la scène politique européenne et internationale.

## Le débat international à l'OMC

La réforme de la PAC de 2003 intervient dans le contexte du cycle des négociations multilatérales de l'OMC, dit du Millénaire (Bureau et Bureau, 1999), cycle qui a officiellement été ouvert en 2001 lors de la Conférence ministérielle de Doha au Qatar et cycle qui est, à l'heure où nous écrivons cette conclusion, dans l'impasse suite à l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun au Mexique. Il est néanmoins vraisemblable qu'il y aura un nouvel accord à l'OMC, à une échéance et selon des modalités cependant difficiles à prévoir. Ce nouvel accord contiendra un volet agricole comportant des engagements additionnels à réduire les subventions aux exportations et les exportations subventionnées, à diminuer les protections à l'entrée, et à réorienter les soutiens internes à l'agriculture sur des politiques ayant des effets de distorsion sur les échanges les plus faibles possibles.

À Cancun, les pays en développement ont considéré la proposition conjointe de l'Union européenne et des États-Unis essentiellement comme un moyen d'assurer la compatibilité de leurs politiques agricoles respectives avec les règles du commerce international, au détriment des intérêts et des préoccupations des pays en développement. En pratique, le texte joint de l'Union européenne et des États-Unis et les différents textes de « compromis », ne reprennent pas les demandes des pays en développement sur la suppression de la boîte bleue, le plafonnement du soutien de la boîte verte, l'élimination de toutes les subventions à l'exportation, l'exemption d'engagements à réduire les droits de douane dans les pays en développement pour certains produits (produits dits « spéciaux »), *etc.* En outre, ces textes refusent de faire du coton un cas spécifique (*cf.* chap. 4). Plusieurs pays en développement, notamment des pays moins avancés du continent africain, ne pouvaient pourtant repartir de Cancun qu'avec la garantie que les politiques agricoles de l'Union européenne et des États-Unis utilisées dans le secteur du coton seraient rapidement révisées dans un sens qui permettrait de mettre fin à leurs effets de distorsion sur le marché mondial. En fait et plus généralement, le « cas » du coton pose la question de la légitimité de politiques agricoles qui bien qu'autorisées parce que conformes aux règles issues de l'AAUC, ont néanmoins des effets dévastateurs sur les cours mondiaux.

L'AAUC marque une rupture dans la conception des politiques agricoles dans la mesure où ces dernières ne pourront plus désormais être conçues en négligeant leurs effets de distorsion sur les marchés mondiaux. En pratique toutefois, les pays n'ont

pas eu de difficultés à respecter leurs engagements grâce à différents mécanismes, artifices diront certains, qui ont permis de minimiser ces contraintes (cf. chap. 4) : par exemple, en surestimant les droits de douane initiaux à partir desquels étaient calculées les réductions ou en ne comptabilisant pas au titre du soutien interne de la boîte orange le soutien accordé à un produit s'il est inférieur à 5 % de la valeur de la production de ce bien (clause *de minimis*). Cette compatibilité de la PAC avec les règles de l'AACU sur les six années d'application de ce dernier peut être illustrée par la sous-utilisation des plafonds autorisés, tant au niveau des exportations subventionnées qu'au niveau du soutien interne de la boîte orange. De même, l'accès au marché domestique européen, tout comme l'accès aux autres marchés des pays développés, n'a pas réellement augmenté depuis 1994. De manière générale, les pays en développement considèrent donc que l'AACU n'a pas mis fin aux pratiques « déloyales » à l'exportation de plusieurs pays développés, Union européenne et États-Unis en premier lieu. Symétriquement, il n'a pas réellement permis d'ouvrir les marchés des pays riches.

Le constat résumé ci-dessus explique pourquoi les pays en développement, dans leur grande majorité et malgré l'hétérogénéité de leurs intérêts et de leurs préoccupations en matière agricole, ont refusé le texte conjoint de l'Union européenne et des États-Unis préparé en vue de la réunion de Cancun, tout comme ils ont rejeté les différentes propositions de compromis mises sur la table à Cancun. Bien que non chiffré (le chiffrage devant faire l'objet des discussions à la Conférence de Cancun), le texte joint des États-Unis et de l'Union européenne revient en pratique à de pas remettre en cause, via le levier international, les politiques domestiques pratiquées ou prévues (réforme de la PAC de juin 2003) de part et d'autre de l'Atlantique Nord. Dans le cas de l'Union européenne, trois facteurs conditionnent sa position à l'OMC :

- tout d'abord, la nécessité de maintenir une préférence communautaire « suffisante » de façon à maintenir un équilibre des marchés européens à des prix intérieurs supérieurs aux cours mondiaux. D'où les réserves de l'Union sur l'élimination des pics tarifaires, ou du moins une plus forte réduction de ces derniers, de façon à maintenir une protection suffisante sur des produits comme le sucre, les produits laitiers, la viande bovine, voire les céréales. D'où aussi une position de négociation initiale qui consiste à réduire les droits de douane de façon linéaire, de 36 % sur six ans avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire, en dupliquant la formule utilisée à l'occasion de l'AACU ;
- ensuite, pour des raisons identiques à celles exposées ci-dessus, la volonté de ne pas éliminer, du moins à l'occasion du cycle de Doha, toutes les subventions à l'exportation. D'où une position à l'OMC consistant à accepter une réduction seulement des subventions à l'exportation en incluant dans ces dernières, outre les aides directes à l'exportation que l'Union est quasiment la seule à utiliser aujourd'hui, les autres formes d'aides aux exportations comme les crédits à l'exportation ou les exportations régies par les monopoles à l'exportation. On notera toutefois l'ouverture de l'Union européenne en direction des pays en développement via la suppression des subventions à l'exportation pour les produits « intéressants » ces derniers, mais sans engagements précis (la liste des produits concernés n'est pas définie) ;
- enfin, une stratégie de négociation basée sur le maintien en l'état de la classification des soutiens internes dans les trois boîtes de couleur, issues de l'AACU

(cf. chap. 4). En pratique, les deux réformes de 1999 et de 2002 permettent à l'Union d'accepter de fortes réductions des soutiens de la boîte orange (aux alentours de 50 %) et de la boîte bleue (variables selon les modalités de découplage / couplage partiel qui seront in fine choisies par les différents États membres). Les réformes programmées des secteurs du sucre, de l'huile d'olive, du tabac, etc. permettent même d'envisager une baisse du soutien interne de la boîte orange de plus de 60 % (Guyonard et Butault, 2003). Ceci à condition que la boîte bleue soit maintenue, que la définition de la boîte verte soit toujours suffisamment large pour y inclure le paiement unique par exploitation et qu'il n'y ait pas plafonnement des soutiens de la boîte verte (de sorte que le soutien de la boîte verte puisse augmenter suite à la transformation des aides compensatoires de la boîte bleue en un paiement unique par exploitation classé dans la boîte verte).

Au début du cycle de Doha, les États-Unis avaient adopté une position plus offensive que l'Union européenne sur le dossier de l'accès au marché. Mesuré à l'aune des droits de douane, leur marché est en effet moins protégé (plus ouvert) que le marché européen. D'où leur proposition de limiter les droits de douane *ad valorem* à 25 % au maximum. Par contraste, la marge de manœuvre des États-Unis sur le dossier du soutien interne est aussi étroite, si ce n'est plus, que celle de l'Union européenne. Selon la dernière notification des États-Unis au Secrétariat de l'OMC (1999), nos voisins d'outre-Atlantique auraient dépassé le plafond de la boîte orange de 20 % environ s'ils n'avaient pas pu utiliser la clause *de minimis* pour exclure certains soutiens internes des engagements à réduction (cf. chap. 4). Sur la même année, l'Union européenne aurait pu respecter le plafond de la boîte orange même en l'absence de boîte bleue ! En outre, la loi agricole américaine adoptée en 2002 introduit des paiements dits contra-cycliques qui, en pratique, font dépendre les soutiens aux exploitations américaines des niveaux des cours mondiaux et ainsi empêchent, en théorie du moins, leur classement dans la boîte verte. En d'autres termes et de façon générale, la législation américaine issue de la loi de 2002 respecte moins l'esprit de la boîte verte que la réglementation européenne issue de la réforme de juin 2003. Compte tenu des sommes en jeu et du faible nombre de producteurs américains de coton qui en bénéficient, il est clair que le panel « coton » à l'OMC vise d'abord les États-Unis, même si la politique européenne en la matière est également concernée. Il est probable que l'exemplarité de ce cas amènera les États-Unis, indépendamment de l'issue du panel, à revoir leur dispositif de soutien sur les points critiques, c'est-à-dire les plus distordants d'un point de vue international. Si ce n'est probable, c'est très certainement souhaitable.

Dans ce contexte, contexte que l'on peut résumer en une opposition des pays en développement, soutenus par l'Australie et la Nouvelle-Zélande et dans une moindre mesure le Canada, aux deux géants agricoles, cette fois réunis par un objectif commun : assurer la compatibilité de leurs politiques agricoles respectives avec un futur accord à l'OMC, quel pourrait être le contenu de ce dernier ? Au risque d'être démentis par les faits, hasardons-nous à en esquisser les bases. L'Union européenne et les États-Unis ont un intérêt commun, le classement des soutiens internes dans les boîtes de couleur de sorte que tout engagement en matière de réduction de soutien interne « distordant » ne remette pas en cause les modalités et les niveaux d'octroi des soutiens internes des deux côtés de l'Atlantique Nord.

Les deux « pays » se satisferaient d'engagements plus sévères que ceux concédés à l'occasion du cycle de l'Uruguay si, « en contrepartie », leurs politiques de soutien interne n'étaient pas remises en cause par l'accord multilatéral. La boîte verte pourrait être « toilettée », mais à la marge seulement, sans remise en cause réelle de son article central, l'article 6 qui définit le soutien au revenu découplé. Une ouverture plus grande des marchés, sous une forme contrôlée (via des quotas tarifaires à droits réduits), une réduction des politiques d'encouragement des exportations de façon à ce que les pays exportateurs du Groupe de Cairns augmentent leurs parts du marché mondial et tirent profit de leurs avantages comparatifs, et un assouplissement de la concurrence sur les produits sensibles pour les pays en développement (sucre, coton, *etc.*) constituent, selon nous, les bases d'un compromis sur lequel, Union européenne et États-Unis, d'une part, pays du Groupe de Cairns et pays en développement d'autre part, peuvent s'entendre. La crédibilité internationale de la politique de découplage du soutien interne des revenus n'est durable que si elle s'accompagne d'une diminution de la production dans les pays qui ne bénéficient pas d'avantages comparatifs évidents. C'est le cas du coton aux États-Unis. C'est aussi, sans nul doute, le cas de certains produits laitiers dans l'Union européenne. La réforme de la PAC de juin 2003 prévoit des baisses, asymétriques, des prix garantis du beurre (25 %) et de la poudre de lait écrémé (15 %) dans l'Union européenne, baisses compensées par une aide directe qui sera incluse dans le paiement unique par exploitation. Selon les différents exercices de simulation, cette réforme des modes de soutien dans l'OCM du lait et des produits laitiers n'aurait pas d'effet sur la production de lait à la ferme parce que les quotas resteront contraignants. « Pire » même, la production de lait à la ferme devrait croître sous l'effet de l'augmentation prévue des quotas laitiers ! On conviendra qu'il est difficile de parler alors de découplage des soutiens internes dans le secteur laitier européen !

## La question des soutiens dans les pays en développement

Si un accord agricole multilatéral à l'OMC est possible (*cf. supra*), il est plus que vraisemblable qu'il ne résoudra pas, loin s'en faut, l'ensemble des « problèmes agricoles » auxquels sont confrontés les pays en développement, notamment les moins avancés d'entre eux.

Gardons-nous bien d'imputer le sous-développement aux seules questions agricoles, ni d'en attribuer la responsabilité aux seules politiques agricoles des pays développés. De nombreux autres facteurs, tels que, par exemple, des niveaux d'éducation trop faibles, des infrastructures insuffisantes ou la corruption des classes dirigeantes, contribuent à expliquer le sous-développement et sa permanence. Force est pourtant de constater que l'agriculture est, dans une très grande majorité de pays en développement, un secteur économique majeur, souvent le premier en terme d'emplois, de contribution à la richesse nationale, de source de devises, *etc.* De ce fait, il est clair qu'il n'est pas possible de raisonner de façon unique sur les questions agricoles dans les pays développés *versus* pays en développement. En outre, les pays en développement sont loin d'être homogènes. Ils ont certes réussi à faire front commun contre les États-Unis et l'Union européenne à la Conférence ministérielle de Cancun, mais cette union ne doit pas occulter la diver-

sité des situations et des intérêts. Certains, comme l'Argentine ou le Brésil, ont des avantages comparatifs incontestables en matière agricole et ont un grand intérêt à la libéralisation des échanges agricoles. D'autres, comme l'Égypte par exemple, ne bénéficient pas de ces avantages. Importateurs nets, ils craignent, au contraire, que la libéralisation des marchés et des échanges internationaux ne conduise à une évolution défavorable des prix. Plusieurs pays en développement sont spécialisés dans la production de certains produits seulement (banane, coton, sucre, *etc.*) et de ce fait, ont surtout comme objectif un démantèlement des politiques qui, dans l'Union européenne ou aux États-Unis, directement ou indirectement, encouragent la production européenne ou américaine et découragent la production locale. Enfin, de trop nombreux pays en développement ont tout simplement à résoudre un problème de faim, *i.e.*, de suffisance alimentaire pour tous. Les politiques agricoles ne peuvent pas, à elles seules, résoudre le problème de la faim dans le monde. Il est néanmoins impératif que les accords internationaux intègrent, mieux qu'elles ne le font aujourd'hui, ce problème, notamment dans une optique dynamique de satisfaction des besoins par l'aide internationale, les importations et/ou l'encouragement de la production domestique. Mieux intégrer ce problème est un euphémisme dans la mesure où la prise en compte de ce dernier à l'OMC est aujourd'hui quasiment nulle (Stiglitz, 1999).

Dans les différents textes de compromis proposés à l'OMC, ces problèmes, de natures très diverses, sont abordés en accordant un traitement différencié aux pays en développement ou, en d'autres termes, en accordant aux pays en développement ce que l'on pourrait appeler une « discrimination positive ». À l'instar de ce qui avait été décidé lors de l'AACU, il s'agirait d'appliquer des taux de réduction plus faibles pour les pays en développement que pour les pays développés, en outre étalés sur une période d'application plus longue. Certains pays, notamment l'Inde, ont, un temps, réclamé la création d'une boîte dite « développement », mais sans succès à ce jour (*cf.* chap. 4). On notera d'ailleurs que la proposition du Groupe des 21 pays en développement à Cancun ne reprenait pas l'idée de cette boîte spécifique aux pays en développement, et que les contours de cette dernière sont toujours, du moins jusqu'à ce jour, restés flous.

En pratique, il nous semble important d'insister sur le caractère quelque peu contestable des discussions relatives au traitement qu'il conviendrait d'accorder aux politiques agricoles dans les pays en développement. Dans la lignée des thèses « libertariennes » et donc, loin de la libéralisation proclamée, les positions de négociation à l'OMC de plusieurs pays développés peuvent en effet s'interpréter comme la volonté de figer les soutiens qu'ils accordent à leurs agriculteurs tout en empêchant les pays en développement d'utiliser des politiques qu'ils ont pourtant appliquées par le passé. On a vu que les politiques agricoles des pays industrialisés sont généralement apparues dans des contextes historiques particuliers, notamment pendant leur deuxième phase de croissance, contextes qui sont ceux dans lesquels évoluent aujourd'hui au moins certains pays en développement. On notera d'ailleurs avec intérêt qu'au sein de la zone OCDE, les soutiens à l'agriculture ont tendance à croître dans les pays qui abordent cette deuxième phase de croissance (Corée, Mexique, Turquie ; *cf.* chap. 4). Sur quels arguments économiques peut-on justifier un accroissement des soutiens à l'agriculture dans des pays tels que la

Hongrie et la Pologne qui vont bénéficier d'une mise en œuvre progressive de la PAC alors que la Turquie, si elle reste au bord de la route de l'élargissement, ne pourrait pas, en vertu des accords multilatéraux, augmenter le soutien qu'elle accorde à son agriculture ? Enfin, on insistera sur le fait que quasiment rien, dans ce qui est proposé, n'est en mesure de résoudre les problèmes agricoles des pays les moins avancés de la planète.

## L'avenir des soutiens dans l'Union européenne

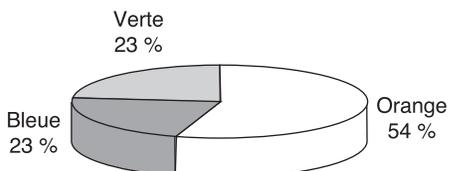
Les réformes de la PAC de 1999 et 2003 vont se traduire par une nouvelle recombinaison des soutiens agricoles dans l'Union européenne (Guyomard et Butault, 2003). La figure (p. 286) illustre ce point en centrant l'attention sur la répartition du soutien interne communautaire dans les trois boîtes de couleur de l'AACU (*cf.* chap. 4). En 1999 (dernière année, à ce jour, pour laquelle l'Union a notifié ses soutiens à l'OMC), le soutien de l'Union européenne à 15 se répartissait à hauteur de 54 % dans la boîte orange, de 23 % dans la boîte bleue et de 23 % dans la boîte verte. Sous l'hypothèse d'un découplage total dans tous les États membres, le poids de la boîte verte passerait, après les réformes, à 60 %, dont la moitié correspondrait aux paiements uniques par exploitation. L'option du découplage partiel maintiendrait environ 10 % du soutien dans la boîte bleue alors que cette dernière serait très faible dans un scénario de découplage total (n'y seraient classées que quelques primes spécifiques à certains produits de moindre importance qui restent couplées à la production dans la réforme de 2003). En outre, le poids de la boîte verte devrait rapidement croître sous l'effet des réformes en cours ou programmées dans plusieurs secteurs (tabac, huile d'olive, sucre, *etc.*).

La réforme de la PAC de 1999 est une nouvelle étape, après celle de 1992, dans le sens d'une réduction du poids relatif de la boîte orange au bénéfice de la boîte bleue. La réforme de 2003 correspond à une rupture additionnelle avec passage d'une large part des aides de la boîte bleue dans la boîte verte. Ce double mouvement, de la boîte orange vers la boîte bleue d'abord, de la boîte bleue vers la boîte verte ensuite, traduit simplement le fait qu'une large part du soutien interne à l'agriculture communautaire est passée, en l'espace de dix ans seulement, de couplée aux produits à découplée des produits et couplée aux facteurs d'abord, puis découplée des produits et découplée des facteurs. Ce double mouvement a permis d'accroître l'acceptabilité internationale de la PAC et aussi, conformément aux enseignements de la théorie économique, d'augmenter l'efficacité du transfert opéré en faveur des producteurs agricoles (*cf.* chap. 1). La question qui vient immédiatement à l'esprit est alors celle de la durabilité du paiement unique par exploitation, versé sans contrepartie en termes de produit. Même s'il y a obligation de maintenir les terres en bon état agricole et environnemental, il ne sera en effet plus nécessaire de produire pour percevoir l'aide découplée. Dans ce contexte de soutien important sans obligation de produire, de nombreux commentateurs posent la question de la signification sociale du métier et du statut d'agriculteur.

Sur un autre plan, on fera ici le parallèle entre l'attitude des pays industrialisés à l'OMC (*cf.* supra) et les principes qui ont guidé les pouvoirs publics européens

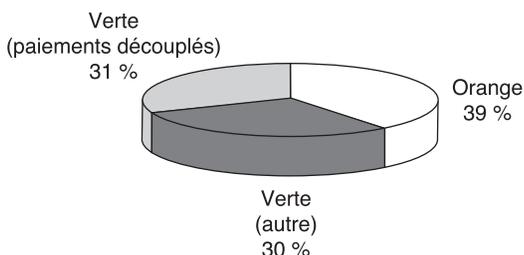
Panel a

1999



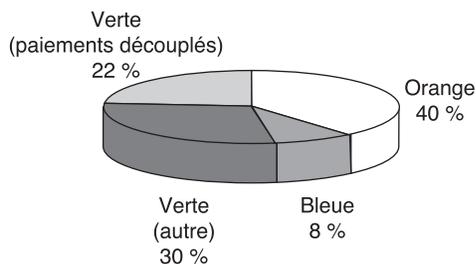
Panel b

Réforme 2003 : découplage complet



Panel c

Réforme 2003 : découplage partiel



Répartition du soutien interne de l'Union européenne selon les différentes boîtes de l'OMC en 1999 (panel a) ; projection de cette répartition après la réforme de 2003 dans l'hypothèse d'un découplage total des aides (panel b), puis d'un découplage partiel (panel c).

Source : OMC, calculs INRA.

quand il s'est agi de définir les règles d'octroi du paiement unique par exploitation. Dans les deux cas, l'inspiration « libertarienne »<sup>120</sup> est claire. La détermination du paiement unique sur bases historiques revient en effet à conforter les positions

120. Selon les thèses libertariennes, avancées notamment par le philosophe Nozick, tout objectif de redistribution est vain et seuls prévalent les droits antérieurement acquis. D'autres critères de justice tels que ceux de Rawls auraient pu inspirer les réformes de la PAC (pour plus de détails, voir Butault *et al.*, 2002).

acquises antérieurement, en ignorant le caractère inégalitaire, pourtant maintes fois dénoncé, y compris dans les textes officiels de la Commission européenne, de la répartition des soutiens entre exploitations, au bénéfice des plus grandes et au détriment des plus petites. Certes, le système dit de modulation (baisse des aides directes de marché de 5 %) et la réallocation des ressources ainsi économisées sur des mesures de développement rural du deuxième pilier permettra de réaliser un embryon de redistribution. Mais le chemin à parcourir est encore long avant que le soutien public à l'agriculture européenne ne corresponde véritablement à la rémunération des services publics que la société attend de ses agriculteurs. Le chemin est long mais le mécanisme est en place. Et il serait dangereux de laisser croire aux producteurs que l'actuelle répartition des soutiens entre premier et deuxième piliers sera maintenue telle quelle.

Le modèle agricole européen repose sur l'acceptation de la multifonctionnalité de l'agriculture qui, outre la fonction marchande de production de biens primaires qui doivent être valorisés par le marché, fournit également des services collectifs (Mahé *et al.*, 2001). Ces derniers sont mal valorisés par le marché en raison de leur nature de bien public. Ils nécessitent donc un soutien public de façon à être fournis aux niveaux désirés par l'ensemble de la société (*cf.* chap. 2). L'évolution de la PAC sur la dernière décennie s'inscrit dans ce cadre général de reconnaissance croissante des autres fonctions de l'agriculture et des agriculteurs, via la montée en puissance, que d'aucuns jugeront toutefois trop lente, du deuxième pilier. Avant de présenter plus en détails dans quelle mesure ce deuxième pilier serait, ou pourrait être, l'avenir de la PAC, il convient de s'arrêter un instant sur le premier pilier tel qu'il se présente aujourd'hui. Outre le fait que les aides actuelles sont très inégalement réparties entre productions, exploitations, régions et pays (*cf.* supra), on insistera sur le fait que le premier pilier privilégie l'objectif du soutien des revenus au détriment de celui de la lutte contre l'instabilité des marchés. L'incomplétude des marchés de gestion des risques plaide pourtant pour une intervention des pouvoirs publics en ce domaine, au titre de la correction d'une défaillance de marché (Hervieu *et al.*, 2000). Les intentions affichées de mise en place de dispositifs de gestion des crises, mais sans ressources budgétaires réellement affectées, ne suffiront pas à corriger cette défaillance. Les mécanismes à mettre en œuvre à cette fin restent, pour une large part, à inventer. Il ne manque pourtant pas d'expériences étrangères, y compris dans certains États membres de l'Union européenne, à mettre à profit.

Le deuxième pilier peut-il être l'avenir de la PAC ? Oui, à condition de clarifier son contenu de façon à ce que les soutiens octroyés par ce canal correspondent effectivement à la rémunération de services collectifs non marchands souhaités par la société. Il ne nous semble pas opportun d'octroyer des aides de façon durable pour le seul respect de la législation en vigueur en matière d'environnement, de protection des ressources, de respect de normes de sécurité des aliments, etc., même si des paiements temporaires d'adaptation à une réglementation plus sévère sont concevables. De même, il ne nous semble pas opportun d'accorder des aides permanentes au titre de l'amélioration de la qualité des produits ou de l'organisation des filières pour la commercialisation de produits de plus haute qualité. Mais, ici aussi, des aides transitoires sont justifiables si elles sont destinées à aider à l'émergence de projets collectifs émanant des producteurs agricoles de façon à surmonter le

handicap de leur dispersion face à aux autres acteurs de la filière, de plus en plus concentrés au fur et à mesure que l'on s'approche du stade de la distribution finale. En revanche, l'octroi d'aides directes permanentes pour des efforts en matière de fourniture de services publics environnementaux ou territoriaux qui vont au-delà des normes en vigueur sont légitimes, à condition que ces services correspondent aux attentes de la société. Devant l'impossibilité pratique à déterminer les niveaux optimaux de ces services publics environnementaux et territoriaux, le pragmatisme suggère d'octroyer ces aides permanentes dans le cadre de contrats, vraisemblablement pluriannuels, passés entre l'agriculteur et les pouvoirs publics avec identification claire des indicateurs sur lesquels ces derniers pourront se baser pour apprécier la réalisation de tel ou tel objectif. Ceci ne devrait pas être trop difficile dans le cas des services environnementaux au sens large (protection des ressources, biodiversité, entretien des haies, des chemins, des communs, paysages ouverts et diversifiés). Ceci sera plus difficile dans le cas des services territoriaux ou, plus généralement, de la contribution des agriculteurs au développement des zones rurales. Insistons ici sur la nécessité à ne pas limiter la signature de ces contrats environnementaux et territoriaux aux seuls agriculteurs. Il importe de permettre à qui le souhaite de s'engager dans de telles démarches (cf. chap. 2).

Cette question de la clarification des objectifs du second pilier et des modalités d'octroi des soutiens à ce titre est d'autant plus importante qu'il n'y a pas, d'emblée, compatibilité entre l'objectif du maintien de l'agriculture dans certaines régions dans le but, par exemple, de préserver des paysages ouverts, et le respect des engagements internationaux à l'OMC. En pratique, comme nous l'avons déjà indiqué, le découplage des aides de soutien des revenus en Europe ne sera réellement crédible que s'il s'accompagne d'une diminution de la production pour les produits qui ne bénéficient pas d'avantages comparatifs « naturels » évidents et donc, unanimement acceptés. Ceci peut conduire à un recul de l'agriculture dans les zones les moins performantes. Selon une conception anglo-saxonne de la multifonctionnalité (Bohman *et al.*, 1999), ceci pourrait même conduire à, par exemple, transformer l'ensemble du Massif central en un immense parc. Outre que cette option « ultime » ne s'inscrit pas dans la tradition latine, elle nuirait à l'attrait de l'Europe et de la France, notamment des zones défavorisées, attrait qui résulte pour une large part de paysages où alternent forêts, friches, herbages et labours. Un système de compensation international pour le maintien de l'agriculture dans certaines régions sera difficile à négocier au niveau international (Le Cotty *et al.*, 2003). Néanmoins, le maintien du gel des terres tel qu'il est pratiqué aujourd'hui en Europe et qui touche en priorité des terres performantes peut constituer une contrepartie négociable au versement d'aides à l'agriculture dans les zones défavorisées au titre de l'occupation du territoire et de l'aménagement de l'espace.

Terminons cette conclusion en revenant sur un aspect du découplage déterminant dans la perspective de la pérennité du paiement unique par exploitation de la PAC de 2003, la question de la transférabilité des droits à subvention. Avec le temps et la possibilité que ceux qui quittent l'agriculture conservent les droits pour exploiter la rente qu'ils représentent, il y a risque de dilution des soutiens au-delà du cercle des agriculteurs en activité, risque qui rend la légitimité et la pérennité des aides découplées encore plus problématique. Ceci ne fait qu'appuyer la nécessité développée

plus haut d'un renforcement du deuxième pilier en termes de ressources affectées et d'une clarification des objectifs visés au travers des mesures correspondant effectivement à la rémunération d'aménités. Une telle orientation entraînera une modification de la répartition des soutiens entre agriculteurs, donc des réticences de la part de ceux qui aujourd'hui bénéficient le plus de ces derniers. Mais de cette orientation dépend l'avenir du modèle agricole européen et le maintien de dépenses agricoles, environnementales, territoriales et rurales à des niveaux suffisants pour permettre à ce dernier de se reproduire sur une base pérenne, sur les plans économiques, sociaux et politiques.

## Références bibliographiques

- BOHMAN M., COOPER J., MULLARKEY D., NORMILE A.-M., SKULLY D., VOGEL S. et YOUNG E., 1999 – *The use and abuse of multifunctionality*. ERS-USDA, New-York, 25 p.
- BUREAU D. et BUREAU J.-C., 1999 – *Agriculture et négociations internationales*. Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 147 p.
- BUTAULT J.-P., CHANTREUIL F. et DUPRAZ P., 2002 – Critères d'équité et répartition des aides directes aux agriculteurs. *Économie Rurale*, n° 271, 84-91.
- HERVIEU B., GUYOMARD H. et BUREAU J.-C., 2000, L'avenir des politiques agricoles in : T. Montbrial (de) et P. Jacquet (col.), *Ramsès 2001*, rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies. Dunod, Paris, 374 p.
- GERVAIS M., JOLLIVET M. et TAVERNIER Y., 1976 – La fin de la France paysanne, in : G. Duby et A. Wallon (éditeurs), *Histoire de la France rurale* : tome 4. Seuil, Paris, 668 p.
- GUYOMARD H. et BUTAULT J.-P., 2003 – La PAC de juin 2003 et les négociations multilatérales à l'OMC : compatibles ? *INRA Sciences Sociales*. Paris, 6 p.
- LE COTTY T., AUMAND A. et VOITURIEZ T., 2003 – Multifonctionnalité et coopération multilatérale : une analyse du coût de fourniture de biens publics par l'agriculture. *Économie Rurale*, 273-274, 91-102.
- LEVY-LEBOYER M. et BOURGUIGNON F., 1985 – *L'économie française au XIX<sup>e</sup> siècle : analyse macro-économique*. Economica, Paris.
- MAHÉ L.-P. et ORTALO-MAGNÉ F., 2001 – *Politique agricole : un modèle européen*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- STIGLITZ J.-E., 1999 – *Two Principles for the Next Round or how to bring Developing Countries in from the Cold*. The WTO / World Bank Conference on Developing Countries in a Millenium Round. WTO Secretariat, Genève.

# Annexe

## Soutien, mode d'emploi

### Les soutiens à l'agriculture européenne en 1999 selon différentes sources

Dans cet ouvrage, les soutiens à l'agriculture sont étudiés sous divers aspects, dans des zones géographiques différentes et en mobilisant des sources statistiques nombreuses. Aussi n'est-il pas évident de se repérer dans ce dédale de chiffres, et cette annexe vise à définir le contenu de chacune de ces sources et à confronter leurs résultats. Ce rapprochement porte essentiellement sur les données de l'Union européenne en 1999, dernière année pour laquelle on dispose d'une notification à l'OMC, avec des éclairages sur la France. Quelques éléments de comparaison sont également fournis sur les pays de l'OCDE.

Les soutiens à l'agriculture peuvent être appréhendés à trois niveaux :

- les concours publics, qui regroupent l'ensemble des dépenses de l'État et des organismes publics en faveur de l'agriculture. Ils comprennent les dépenses liées au soutien des marchés (achats publics, frais de stockage, restitutions versées aux exportateurs....), les paiements directs mais aussi le financement des services d'intérêt général pour l'agriculture ;
- les paiements directs, que sont les subventions perçues par les exploitations. Ils sont observables, soit lors de leur versement (budget des organismes publics : *cf.* chap. 5), soit lors de leur perception dans les enquêtes sur le revenu des agriculteurs (RICA, notamment : *cf.* chap. 6) ;
- le soutien total à l'agriculture en tant que tel, qui intègre le financement indirect des « consommateurs » au soutien de l'agriculture lorsqu'ils paient plus cher leurs achats de produits agricoles par rapport à une situation d'absence d'intervention. Cette contribution des consommateurs, à l'inverse des paiements directs et des concours publics, n'est pas directement observable et les soutiens totaux à l'agriculture font nécessairement l'objet d'« estimation », comme l'indique le nom même

des indicateurs mesurés, par exemple, par l'OCDE tels que l'estimation du soutien total (EST) ou l'estimation du soutien aux producteurs (ESP : *cf.* chap. 4).

### Sources statistiques mobilisées

Les sources statistiques mobilisées sont présentées dans chacun des chapitres qui les utilisent. Rappelons brièvement ces sources qui sont de natures différentes :

- les concours publics de l'agriculture française regroupent les dépenses de l'État en faveur de l'agriculture (chap. 5) ;
- les budgets du FEOGA-garantie et du FEOGA-orientation (chap. 5) ;
- les comptes macro-économiques des agricultures française et européenne, pour les subventions perçues par les agriculteurs (chap. 5). Les montants de ces subventions sont extraits des documents budgétaires précédents ;
- les réseaux d'information comptable agricole (RICA) français et européen (chap. 6), également pour les subventions reçues par les exploitations dont le montant est recueilli au stade de leur perception. Les données du RICA portent en outre sur un champ restreint, celui des exploitations professionnelles, qui assurent toutefois selon les pays entre 90 et 95 % de la production agricole. Il s'agit d'un échantillon d'exploitations suivies en comptabilité et les données globales sont donc des valeurs extrapolées ;
- l'EST et l'ESP de l'OCDE pour les pays de cette zone (chap. 4) ;
- les notifications à l'OMC sur le soutien interne des pays (chap. 4).

La nature des deux dernières sources diffère des précédentes, une part des soutiens pris en compte n'étant pas directement observable. Les concours publics sont issus des documents budgétaires tandis que l'estimation du soutien par les consommateurs relève de conventions, déduites d'une approche économique dans le cas de l'OCDE et issues de règles de l'OMC pour les notifications.

Les différentes sources s'alimentent évidemment entre elles mais n'ont pas nécessairement le même exercice comptable. Une même donnée peut ainsi être enregistrée à des années différentes selon les sources. On n'a pas cherché, dans cette comparaison menée sur 1999, à cerner l'incidence de cet effet.

### Les concours publics à l'agriculture

Les concours publics à l'agriculture sont connus par les documents budgétaires publiés par les États, les organismes supranationaux dont le FEOGA dans l'Union européenne (*cf.* chap. 5), les régions et les collectivités territoriales. Dans le cas de la France, les financements issus de ces dernières sont peu importants (*cf.* chap. 5) mais ils peuvent l'être dans les États fédéraux.

Dans les comparaisons internationales, le contour des concours publics à l'agriculture n'est pas aussi évident qu'on le croirait dans la mesure où il dépend, selon les pays, des compétences du ministère de l'Agriculture et de règles spécifiques de financement. Le budget du ministère de l'Agriculture peut inclure ou non des secteurs tels que la forêt ou la pêche, une partie des dépenses en faveur des zones

rurales, ou encore des dépenses afférentes à l'enseignement et à la recherche agricole dans le cadre d'une organisation particulière... Dans les données présentées dans l'ouvrage, deux points méritent d'être soulignés :

- en France, la contribution de l'État au régime de protection sociale des agriculteurs (BAPSA) est intégrée aux concours publics à l'agriculture (*cf.* chap. 5). Par ce biais, l'État finance notamment le système de retraite des agriculteurs qui est nécessairement déficitaire, compte tenu de la régression démographique de l'agriculture qui induit un nombre important de retraités pour peu d'actifs. En 1999, 11,1 milliards d'euros vont à ce financement du régime social des agriculteurs sur les 26,5 milliards de concours publics à l'agriculture. Ces sommes ne sont pas reprises dans l'EST de l'OCDE, ni dans les notifications OMC ;

- les aides alimentaires aux catégories les plus défavorisées sont généralement inscrites au budget de l'agriculture. Leur montant est minime en France mais elles ont une très grande importance aux États-Unis, par exemple, où l'aide sociale, à la place d'un revenu minimum tel que le RMI, passe par ce type d'aides. Ces aides sont reprises dans certains indicateurs de soutien de l'OCDE et à l'OMC alors que même si leur rôle n'est peut-être pas neutre sur la production agricole (en tant que moyen d'écoulement des surplus), elles ne correspondent pas pour autant à des soutiens à l'agriculture : ces indicateurs majorent ainsi le soutien à l'agriculture américaine car les sommes concernées sont très importantes<sup>121</sup>.

Hors BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles), les concours publics à l'agriculture française se montent en 1999 à 15,4 milliards d'euro dont 11,1 milliards pour les activités agricoles au sens strict. Les deux tiers, soit 10,1 milliards, viennent du FEOGA.

Les budgets confondus du FEOGA-Garantie et du FEOGA-Orientation se montent en 1999 à 43,6 milliards d'euros. On devrait retrouver approximativement ce montant dans les calculs de l'OCDE concernant les transferts des contribuables dans l'EST venant du FEOGA. Le montant de ces transferts est de 38,4 milliards d'euros, soit un chiffre sensiblement inférieur, mais toutes les aides du FEOGA ne sont pas prises en compte (par exemple la forêt et le développement régional) et le traitement de certaines variables (notamment des restitutions) est différent.

Les transferts totaux des contribuables dans l'EST de l'Union européenne sont en 1999 de 52,1 milliards dont 13,6 milliards proviennent des budgets nationaux. La part de ceux-ci dans ces transferts est donc de 26 % alors que, comme on l'a vu, la part des dépenses nationales dans les concours de l'agriculture française (hors BAPSA) est de 34 %. On ne peut évidemment pas dire si cette différence reflète un effort plus important des pouvoirs publics en France par rapport aux autres pays européens ou si elle est simplement due à une sous-estimation des dépenses nationales par l'OCDE.

Les notifications sur le soutien interne à l'OMC ne permettent pas de cerner directement les concours publics dans la mesure où les dépenses liées au soutien des

---

121. En 1999, ces aides atteignent le montant de 33 milliards de dollars, soit dans la notification à l'OMC les deux tiers de la boîte verte américaine et près de 45 % du soutien interne. Dans les calculs de l'OCDE, 22 % de l'EST à l'agriculture concernent ces aides.

marchés, et notamment les restitutions ne sont pas isolées. La somme des dépenses publiques de la boîte verte, finançant différents services généraux et l'ensemble des paiements directs répartis dans les différentes boîtes se montent, en 1999, à 40,9 milliards, ce qui semble faible par rapport aux estimations de l'OCDE sur les mêmes postes. À partir des notifications de l'OMC, il est notamment difficile de savoir comment sont comptabilisées les dépenses nationales.

### **Les paiements directs dans l'Union européenne et en France en 1999**

Les paiements directs aux exploitations sont relativement bien saisis dans les différentes sources et celles-ci conduisent à des résultats de même ordre de grandeur. Pourtant, même issus de sources communes, ils peuvent être enregistrés à des années différentes, année de versement pour les documents budgétaires, année de la production dont ils relèvent pour les comptes macro-économiques et les comptabilités du RICA.

En 1999, les paiements directs aux exploitations se montent en France à 7,7 milliards d'euros dans les concours publics à l'agriculture du MAAPAR. Les comptes macro-économiques arrivent à ce même montant de subvention de 7,7 milliards (l'égalité stricte des deux chiffres n'étant pas vérifiée chaque année, compte tenu des différences d'exercice comptable) dont 6,3 milliards en subvention sur les produits et 1,4 milliards en autres subventions d'exploitation (les subventions d'équipement n'étant pas prises en compte). La valeur extrapolée des subventions d'exploitation, sur le champ des exploitations professionnelles, atteint dans le RICA 7,5 milliards auxquels s'ajoute 0,4 milliard de subventions d'équipement.

Au niveau de l'Union européenne, les comptes macro-économiques évaluent, pour 1999, le total des subventions d'exploitations à 36,3 milliards, leur valeur extrapolée dans le RICA étant de 33,7 milliards. Le chiffre des comptes qui exclut les subventions d'équipement est en concordance avec l'ensemble des paiements directs retenus par l'OCDE de 37,6 milliards dont 29,3 milliards proviennent du FEOGA. On retrouve approximativement ce même chiffre dans le budget des deux FEOGA (29,9 milliards).

La notification de l'Union européenne à l'OMC, pour la même année, donne un total des paiements directs de 33,9 milliards d'euros dont 12,9 en boîte verte, 19,8 en boîte bleue et 1,2 en boîte orange. La différence avec l'estimation de l'OCDE peut venir d'une meilleure prise en compte par l'OCDE des subventions nationales.

### **Le soutien total à l'agriculture**

Outre les concours publics à l'agriculture, le soutien total à l'agriculture doit prendre en compte les transferts des consommateurs vers l'agriculture induits par les politiques de soutien. À la différence de résultats issus par exemple de modèles d'équilibre partiel ou d'équilibre général calculable en termes de variations de bien-être (cf. chap. 1), les estimations du soutien total sont faites dans un cadre statique en ne tenant pas compte de l'effet des politiques agricoles sur les quantités offertes et demandées et sur les cours mondiaux. Une telle démarche limite la portée des résultats mais se justifie par un souci de simplification qui soit en outre acceptable par les différents partenaires concernés.

*A priori*, les deux indicateurs comparables du soutien total à l'agriculture sont l'EST calculée par l'OCDE et le soutien interne notifié par les États à l'OMC (cf. chap. 4). Ces deux indicateurs sont évidemment de nature très différente, le premier relève d'une approche économique alors que le second s'appuie sur des règles issues d'un compromis politique réalisé dans le cadre d'un accord international.

Pour l'Union européenne en 1999, l'EST calculée par l'OCDE s'établit à 122 milliards d'euros alors que le soutien interne notifié à l'OMC se monte à 86 milliards d'euros. Certes, cet écart important incombe en partie, comme on l'a vu, à un montant plus faible de certaines dépenses publiques dans les notifications OMC, mais il s'explique surtout par une mesure différente du soutien des prix par le marché :

- dans le calcul de l'OCDE, ce soutien est apprécié à partir de la différence entre le prix effectif des produits payé à la production et le prix à la frontière ;
- dans les notifications OMC, il n'est calculé que pour les produits qui ont un prix administratif de soutien et à partir de la différence entre ce prix et un prix de référence fixe, établi sur la base de 1986.

Dans le calcul de la mesure globale de soutien, les notifications de l'OMC ne tiennent pas compte de l'effet des protections à la frontière (cf. chap. 4). En outre, il ne concerne pas nécessairement la production totale : pour le lait par exemple, l'Union européenne ne prend en compte que les quantités de poudre et de beurre.

Le soutien des prix par le marché s'établit ainsi à 70 milliards d'euros dans le calcul de l'OCDE et à 45 milliards dans la notification de l'OMC. Rappelons toutefois qu'une convention retenue par l'OCDE surestime sans doute le soutien : celui-ci est d'abord calculé sur une liste de produits communs à l'ensemble des pays et le taux de protection qui en résulte est ensuite appliqué au solde. Or, ce solde comprend essentiellement des produits peu protégés (fruits, légumes, vin).

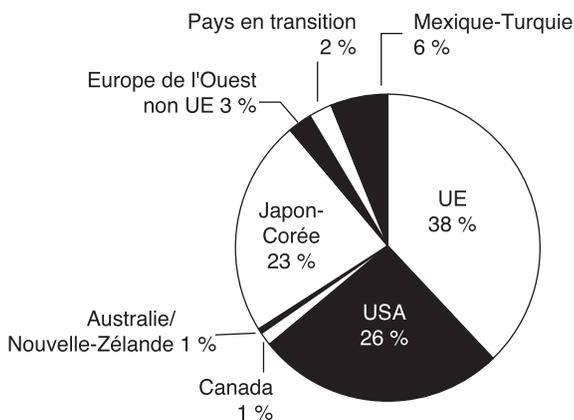
Le soutien interne notifié par l'Union européenne à l'OMC correspond ainsi à 70 % de l'EST calculée par l'OCDE. L'écart est de même ordre de grandeur pour les États-Unis. Il est plus faible pour des pays comme la Suisse et l'Islande où le pourcentage du soutien interne par rapport à l'EST est de 80 %. Ce pourcentage atteint 40 % au Japon ou en Corée et même 20 % en Turquie qui ne déclare aucune dépense publique dans la boîte verte. En 1998, l'EST pour l'ensemble des pays de l'OCDE se monte à 348 milliards de dollars alors que le soutien interne notifié à l'OMC est de 216 milliards de dollars. Le poids dans ces soutiens de l'Union européenne est de 38 % dans l'EST et de 45 % dans le soutien interne de l'OMC (cf. fig. ci-après).

## Mise en garde sur les données exprimées en euro

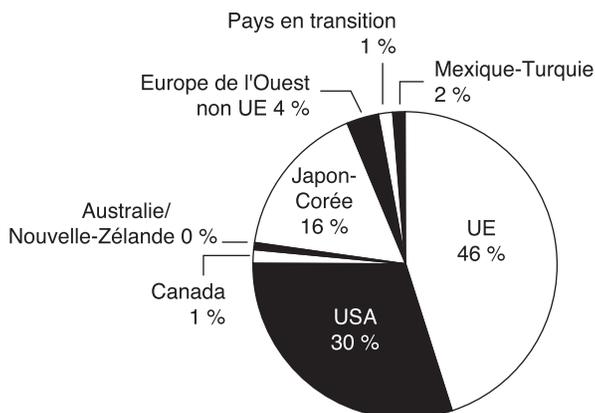
L'euro a été adopté en 1999 par 12 États membres de l'Union européenne et mis en circulation à partir de janvier 2002. Le passage des anciennes monnaies nationales à l'euro s'est fait au taux de 1999, dans le cas de la France, 1 euro valant 6,55 francs.

Dans le souci d'harmoniser les statistiques, toutes les données nationales françaises en valeur, antérieures à 2002, chiffrées en francs, ont été rétopolées en euros à ce taux fixe. Dans les données agrégées sur l'Europe ou les comparaisons entre pays

**EST (OCDE)**



**Soutien interne (OMC)**



Répartition des soutiens dans le calcul de l'OCDE et la notification à l'OMC en 1998 selon les pays de l'OCDE. (Source : calcul INRA d'après les données de l'OCDE et de l'OMC).

européens, menées pour une année donnée, les valeurs restent chiffrées au taux de change de l'année considérée, tout en portant aussi la mention de « euro ». Il se peut ainsi, que dans deux tableaux différents, une « même » valeur dite « exprimée en euro » prenne des valeurs « différentes », compte tenu de cet artifice.

Dans le chapitre 5, par exemple, la première section étudie l'évolution des dépenses du FEOGA, au niveau européen et les données sont donc agrégées au taux de change courant alors que, dans la deuxième section où les données françaises sont analysées, les données sont en euro fixe. Ceci n'est pas spécifique à cet ouvrage et on retrouve ce problème dans toute étude statistique sur la France, les pays européens ou l'Union européenne.

Prenons un exemple :

En 1990, les dépenses du FEOGA pour la France s'élevaient à 5497,2 millions d'euros (ou d'ECU alors). C'est le chiffre qui va figurer, par exemple, dans un tableau sur la répartition des dépenses du FEOGA par États-membres. En 1990, l'ECU valait 6,9141 francs. Le montant des dépenses du FEOGA pour la France correspondait donc à 38008 millions de francs, soit aujourd'hui à 5794,3 millions d'euro ( $38008/6,55957$ ) dans certains tableaux de la statistique française.

Élémentaire, mon cher Watson. Mais, il convient toutefois d'être attentif à cet effet d'expression des données en euro.

# Postface

## L'application de la réforme de la PAC de 2003 : état des lieux en juin 2004

Les différents chapitres de ce livre ont été écrits avant la fin de l'année 2003. Depuis cette date, la PAC a continué à évoluer. Une décision du Conseil des ministres du 24 avril 2004 a étendu le découplage au tabac, à l'huile d'olive, aux olives de table, au coton et au houblon. Une réforme du régime sucrier est imminente. La Commission a publié plusieurs règlements qui précisent comment sera appliquée la réforme de juin 2003. Elle a notamment produit, en avril 2004, le règlement relatif au régime du paiement unique et aux modalités de transfert des droits à paiements. Au plus tard en août 2004, les États membres doivent définir les modalités nationales d'application de la réforme ; celles-ci sont déjà connues pour la plupart d'entre eux, dont la France.

Cette postface a pour objectif de faire le point sur l'application de la réforme, notamment en France, à la date du mois de juin 2004, sans en faire une analyse.

L'application de la réforme par la France suit la logique des positions que ce pays a défendues lors des négociations qui ont précédé la signature du compromis de Luxembourg. La France tenait notamment à deux points :

- le maintien d'un couplage partiel sur certaines productions,
- le maintien d'un lien entre les droits à paiements et la terre, ainsi que la possibilité que les transferts de droits puissent donner lieu à un prélèvement, alimentant une réserve nationale, susceptible d'opérer une redistribution.

Ces demandes traduisaient le double souci de réduire les possibilités de déprise, notamment dans les zones intermédiaires, et d'éviter que les droits à paiements puissent devenir des actifs financiers « purs », déconnectés de l'activité agricole. Les choix nationaux opérés par la France devraient effectivement limiter au maximum ces deux risques. Ils sont régis par deux textes :

- d'une part, les décisions du Conseil des ministres du 18 février 2004 portant sur le choix du mode de découplage et des produits soumis à un découplage partiel ;
- d'autre part, les décisions présentées au Conseil supérieur d'orientation (CSO) du 18 mai 2004 fixant les règles de gestion des droits à paiement unique et les mesures relatives à la conditionnalité des aides sur le volet du respect des bonnes pratiques agricoles et de l'utilisation des terres.

### Le régime d'établissement du paiement unique

La France a choisi 2006 comme première année d'application du paiement unique alors que neuf États membres ont opté pour une mise en œuvre dès 2005 (*cf.* tableau).

Les textes donnaient aux États la possibilité d'établir le montant du paiement unique selon trois modalités :

- sur base historique,
- par une conversion des aides au niveau régional en une aide par hectare uniforme (globale ou en distinguant les cultures arables et les surfaces fourragères),
- par une combinaison des deux systèmes précédents (modalité dite hybride).

La France a fait le choix de calculer le paiement unique en utilisant l'option d'un montant par exploitation, calculé sur une base historique correspondant à la moyenne des aides perçues en 2000, 2001 et 2002. Elle a ainsi préféré que les premières années d'application de la réforme ne donnent pas lieu à une redistribution des aides entre exploitations pour éviter un débat entre groupes d'agriculteurs.

Neuf États ont également choisi ce mode d'établissement du paiement unique sur base historique (*cf.* tableau). C'est en Allemagne où l'établissement des droits donne lieu à une plus grande redistribution des aides, entre Länders et à l'intérieur de chaque Land où le paiement unique sera converti, par une procédure complexe, en une aide uniforme par hectare à l'horizon de 2012.

Le dispositif d'application de la réforme de 2003  
dans les États-membres (à jour en juin 2004).

Année d'application	Mode d'établissement des droits	Recouplage 25 % cultures arables	Recouplage 40 % blé dur	Recouplage 100 % vaches allaitantes	Recouplage 100 % prime à l'abatage des veaux	Recouplage 40 % autres primes à l'abatage	Recouplage 75 % prime aux bovins mâles	Recouplage 50 % primes ovines et caprines
Belgique	2005	historique		•				
Danemark	2005	régional					•	•
Allemagne	2005	hybride						
Grèce	2006	historique	•					•
Espagne	2006	historique		•		•		•
France	2006	historique	•	•	•	•		•
Irlande	2005	historique						
Italie	2006	historique	•			•		
Pays-Bas	2005	historique			•			
Autriche	2005	historique		•		•		
Portugal	2005	historique		•		•		•
Finlande	2006	régional					•	•
Suède	2005	hybride					•	
Royaume-Uni	2005	hybride						

## Le recouplage partiel des aides

En France, une partie des aides octroyées dans les systèmes de cultures arables et de l'élevage restera partiellement couplée (le couplage sera total dans les départements d'outre-mer). En pratique, la France utilise à plein les possibilités de recouplage partiel autorisées par l'accord de Luxembourg. Concrètement, dans la métropole :

- les aides aux grandes cultures restent couplées pour 25 % des montants. La prime spéciale au blé dur dans les zones traditionnelles reste également partiellement couplée et la nouvelle prime instaurée sur la qualité est totalement couplée. Le maintien d'un couplage partiel ou total concerne également le riz, les protéagineux et la féculé de pomme de terre ;
- la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et la prime à l'abattage des veaux restent couplées à 100 %, la prime à l'abattage des autres bovins restant partiellement couplée à hauteur de 40 % ;
- les primes ovines et caprines restent couplées à hauteur de 50 %.

La France serait le seul Etat membre qui opterait pour le découplage partiel en cultures arables. Un recouplage du blé dur s'opère toutefois en Italie et en Grèce. Douze États membres recoupleraient partiellement les aides animales, notamment dans l'élevage bovin, ovin et caprin (*cf.* tableau).

Les conditions d'application de la réforme sont donc diverses entre les États et on peut douter de la pérennité d'une telle situation qui risque d'induire à terme des distorsions de concurrence.

## La gestion des droits

Tout au long de la négociation et lors de l'élaboration du règlement européen sur les transferts de droits paru en février 2004, les pouvoirs publics français ont pesé pour que puissent être intégrées les spécificités de la politique française des structures. De manière générale, cette dernière apparaît moins libérale que celle poursuivie par d'autres États membres, notamment ceux du Nord. Depuis au moins les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, en fait depuis bien avant, un contrôle a été institué, par le biais de commissions départementales, sur les installations et l'agrandissement des exploitations agricoles françaises. Ce contrôle s'est étendu, lors de l'établissement du contingentement de la production laitière en 1984, aux transferts de quotas dont une large part s'est effectuée selon un mode administratif, avec une réserve nationale opérant des prélèvements et une redistribution des transferts entre exploitations. C'est cette même logique que l'on retrouve au niveau des positions françaises sur les transferts de droits à paiement qui peuvent ainsi être résumées : un encadrement très fort du marché des droits à produire, le maintien d'une relation étroite entre ces droits et la terre pour éviter la transformation des premiers en actifs financiers purs, et l'alimentation d'une réserve nationale, permettant de poursuivre les objectifs mentionnés ci-dessus, en opérant une taxation des droits risquant de sortir du secteur agricole et *a contrario*, en attribuant gratuitement des droits aux agriculteurs « certains » (*via* les installations).

Comme on l'a déjà dit, la France a choisi de calculer les droits sur la base des références historiques individuelles de chaque exploitation. Le paiement unique est

ensuite divisé en droits à paiements unitaires en le divisant par le nombre d'hectares de l'exploitation, selon sa surface de référence, c'est-à-dire la surface ayant donné droit à des aides (y compris la surface fourragère). La relation du paiement unique avec le foncier est donc affirmée.

Le système définitif déterminant les modalités de transfert des droits prendra effet à partir du 15 mai 2006. Les principales dispositions de ce système portent ainsi sur cinq points :

- l'instauration d'une réserve des droits à paiement impliquant un prélèvement sur les transferts et une redistribution ;
- une taxation de 50 % des cessions de droit sans terre et leur affectation complète à la réserve au bout de trois ans si ces droits ne sont pas reliés, à nouveau, à la terre ;
- une taxation de 3 % des cessions avec foncier, que celles-ci concernent la vente de terres ou la reprise d'un bail de fermage. Cette taxation pourra atteindre 10 % si l'exploitation dépasse un certain seuil, fixé dans le cadre du contrôle départemental des structures ;
- l'exonération de cette taxation pour les installations (dont la définition reste à préciser) et la possibilité d'attribution de droits à titre gratuit, *via* la réserve, soit pour conforter des installations, soit pour mettre en œuvre des programmes spécifiques dans des zones qui justifient l'intervention publique ;
- l'impossibilité de transferts de droits entre départements.

Le règlement établissait en outre deux périodes transitoires d'application des textes, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 15 mai 2004 d'une part, entre le 15 mai 2004 et le 15 mai 2006 d'autre part. Sans entrer dans les détails, soulignons seulement que ces systèmes transitoires conduisent à une distribution de droits par la réserve d'un montant supérieur à celui qui l'alimente en attribuant, pour les transferts intervenus entre 2000 et 2004, l'intégralité des droits aux acquéreurs de terre et une partie aux cédants. Ceci nécessite la fixation d'un taux de prélèvement initial sur les droits, au profit de la réserve : ce taux sera fixé en 2005, après la réalisation d'une simulation de la valeur des droits sur toutes les exploitations.

### **La conditionnalité des aides et la modulation**

Lors de la réunion du Conseil supérieur d'orientation, ont été précisées les mesures relatives à la conditionnalité des aides, aux bonnes conditions agricoles et environnementales de l'utilisation des terres. Outre les règlements déjà en vigueur imposant aux terres primées qui ne sont pas en production (jachères) d'éviter de devenir des friches (absence d'adventices) ou des sols nus et d'avoir un couvert végétal à intérêt environnemental, ces mesures introduisent deux innovations :

- l'obligation pour les exploitations de constituer une surface équivalente à 3 % de leur surface en grandes cultures en bandes enherbées, à proximité des cours d'eau, notamment, pour les protéger ;
- l'obligation d'avoir un assolement diversifié avec trois cultures ou deux familles de cultures minimum sur la surface cultivée (hors cultures pérennes). Dans certaines régions, ceci implique le maintien automatique des oléagineux.

Sur les autres aspects de la conditionnalité, des textes sont en préparation. Les pouvoirs publics envisagent de mettre en place un dispositif de conseil agricole pour les exploitations au cours de l'année 2007.

Conformément à l'accord de Luxembourg, la modulation en faveur du second pilier s'effectuera par un prélèvement de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % en 2007. Les nouvelles dispositions du règlement du développement rural, fixant les nouvelles fonctions assurées par ce second pilier, n'ont pas encore été prises. On sait, par contre, que la France envisage d'utiliser une partie des fonds du second pilier pour gérer les crises.

## Liste des sigles

**Éditions Quæ** | *Mieux comprendre*

2004/1

pages 305 à 307

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/les-soutiens-a-l-agriculture--9782738011763-page-305.htm>

---

Pour citer cet article :

"Liste des sigles", *Mieux comprendre*, 2004/1 p. 305-307.

---

Distribution électronique Cairn.info pour Éditions Quæ.

© Éditions Quæ. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Liste des sigles

AACU	Accord agricole du cycle de l'Uruguay
ABARE	Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
ACP	Pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique
ADIF	Agriculteurs en difficulté
ANDA	Association nationale pour le développement agricole
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
CAD	Contrat d'agriculture durable
CEE	Communauté économique européenne
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COGECA	Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne
COP	Céréales, oléagineux et protéagineux
COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne
COPEIAA	Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation
CTE	Contrat territorial d'exploitation
DOM	Départements d'outre-mer
EBE	Excédent brut d'exploitation
ECU	European Currency Unit
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ESC	Estimation du soutien aux consommateurs
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
ESSG	Estimation du service d'intérêt général pour l'agriculture
EST	Estimation du soutien total à l'agriculture
FEDER	Fonds européen pour le développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FNGCA	Fonds national de garantie contre les calamités agricoles
FORMA	Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles
FSE	Fonds social européen
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IAA	Industries agro-alimentaires
IATCR	International Agricultural Trade Research Consortium
ICHN	Indemnités compensatoires de handicaps naturels
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IVD	Indemnité viagère de départ
MAAPAR	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
MBS	Marge brute standard
MGS	Mesure globale de soutien
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCM	Organisation commune de marché
OFIVAL	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONF	Office national des forêts
ONIB	Office national interprofessionnel du blé
ONIC	Office national interprofessionnel des céréales
ONIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations agricoles
PAC	Politique agricole commune
PDINPA	Pays en développement importateurs de produits agricoles
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PED	Pays en développement
PHAE	Prime herbagère agri-environnementale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PMSEE	Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
PNB	Produit national brut
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PSBM	Prime spéciale pour les bovins mâles
PSC	Produits de substitution aux céréales
PVD	Pays en voie de développement
RDR	Règlement de développement rural
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RU	Royaume-Uni
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCEES	Service central des enquêtes et études statistiques
SCOP	Surface en céréales, oléagineux et protéagineux
SPM	Soutien des prix par le marché
SUAD	Service d'utilité agricole de développement

TIPP	Taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UC	Unité de compte
UCE	Unité de compte européenne
UDE	Unité de dimension économique
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
UTA	Unité-travail-année

# Liste des auteurs

**Alain Blogowski** – Chargé de mission auprès de la DGA, MAAPAR , 251 rue de Vaugirard, 75732 Paris Cedex 15, alain.blogowski@agriculture.gouv.fr

**Jean-Pierre Butault** – Directeur de recherches, UMR INAPG, INRA Sciences sociales, Laboratoire d'économie publique, 16 rue Claude-Bernard, 75231 Paris Cedex 05, Butault@nancy-engref.inra.fr

**Vincent Chatellier** – Ingénieur de recherches, INRA Sciences sociales Nantes, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 03, Vchatel@nantes.inra.fr

**Maurice Desriens** – Chef du bureau des comptes et des revenus, MAAPAR, SCEES, Service central des enquêtes et études statistiques, 251 rue de Vaugirard, 75732 Paris Cedex 15, Maurice.Desriens@agriculture.gouv.fr

**Sophie Drogué** – Ingénieur d'études, UMR INAPG, INRA Sciences sociales, Laboratoire d'économie publique, 16 rue Claude-Bernard, 75231 Paris Cedex 05, Drogué@inapg.inra.fr

**Alexandre Gohin** – Chargé de recherches, INRA Sciences sociales Rennes, rue Adolphe Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes Cedex, gohin@roazhon.inra.fr

**Hervé Guyomard** – Directeur de recherches, INRA Sciences sociales Rennes, rue Adolphe Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes Cedex, Herve.Guyomard@roazhon.inra.fr

**Chantal Le Mouël** – Directeur de recherches, INRA Sciences sociales Rennes, rue Adolphe Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes Cedex, clemouel@roazhon.inra.fr

**Julie Muro** – Chargée d'études, MAAPAR, DAF, Bureau d'études des concours publics à l'agriculture, 78 rue de Varenne, 75349 Paris 07 SP, Julie.MURO@agriculture.gouv.fr



## Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure

Les soutiens à l'agriculture font depuis longtemps l'objet d'un débat tant sur le plan national et européen qu'international. L'Union européenne vient de réformer, pour la troisième fois en dix ans, sa politique agricole commune en instituant notamment un découplage des aides et une réorientation des budgets vers les fonctions sociales de l'agriculture. Les questions agricoles sont restées au centre du nouveau cycle de négociations internationales. Le débat porte sur les justifications et la répartition de ce soutien, sur son niveau et ses formes compte tenu des nouvelles attentes du citoyen et des consommateurs vis-à-vis de l'agriculture.

Mobilisant les données les plus récentes, l'ouvrage apportera au lecteur les aspects théoriques et une vision historique sur les raisons et les modalités d'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture. L'évolution des concours publics et leur répartition entre les exploitations sont analysées, sur la dernière décennie, dans l'Union européenne et en France ; ces questions sont abordées également sous un angle international pour situer les soutiens à l'agriculture dans le monde et comprendre les débats qu'ils suscitent.

Rédigé par des chercheurs de l'INRA et des spécialistes du ministère de l'agriculture, ce livre s'adresse aux étudiants, aux enseignants, aux membres des organisations professionnelles agricoles comme à toute personne intéressée par une réflexion sur l'avenir des soutiens à l'agriculture.

**Jean-Pierre Butault**, directeur de recherche à l'UMR d'économie publique de l'INRA-INAPG, a été chef adjoint du département de sciences sociales de l'INRA entre 1996 et 2004. Ses principaux thèmes de recherche ont porté sur les performances des systèmes de production agricole, en Europe et aux États-Unis, et sur les effets des politiques agricoles sur ces systèmes.

*En couverture* – Atlas, Musée archéologique national de Naples.  
D'après la collection Farnèse (n° d'inventaire 6374).



ISSN : 1144-7605  
ISBN : 2-7380-1176-4  
Ref. : 01514  
Prix : 35 €