



Département d'économie politique

Faculté des Sciences Economiques et Sociales

Chaire d'économie internationale et d'économie régionale

Thierry Madiès, professeur ordinaire

La PAC : description, fonctionnement et effets

sous la direction du Prof. Thierry Madiès
Chaire d'économie internationale et d'économie régionale

Samuel Engel

Fribourg, le 29 juillet 2008

Le Zible 43
1634 La Roche

samuel.engel@unifr.ch
+41 (78) 734 58 06

Table des matières

Introduction	5
I. L’histoire de la PAC de sa création à aujourd’hui	7
<i>I.1. La PAC de sa création jusqu’au début des années 1990</i>	7
I.1.1. Les fondements	8
I.1.2. Principaux moyens d’action	9
I.1.3. Bilan mitigé de la « première PAC »	11
<i>I.2. Les réformes majeures de la PAC</i>	16
I.2.1. La réforme de 1992	17
I.2.2. La réforme Agenda 2000	21
I.2.3. Les réformes de 2003 à 2007	22
<i>I.3. Evolution récente et défis futurs</i>	25
II. Approche théorique : le fonctionnement des outils de la PAC	29
<i>II.1. Les politiques de soutien des prix et les outils d’intervention dans la régulation du commerce</i>	29
II.1.1. Mécanisme de base	29
II.1.2. Protection contre les importations et prix de soutien	31
II.1.3. Les quotas de production et autres mesures de contrôle de l’offre ...	34
<i>II.2. Les aides directes</i>	37
II.2.1. L’aide directe couplée	37
II.2.2. L’aide directe découplée	41
<i>II.3. Analyse des politiques agricoles à l’aide des nouvelles théories du commerce international</i>	43
II.3.1. Préférence pour la variété et pour les produits nationaux	43
II.3.2. La concurrence imparfaite et les comportements stratégiques dans les marchés agricoles et agro-alimentaires	44
III. Les modèles de simulation d’impact des politiques agricoles	47

<i>III.1. Description des modèles d'équilibre général calculable et en équilibre partiel</i>	47
III.1.1. Les modèles en équilibre partiel	47
III.1.2. Les modèles d'équilibre général calculable	48
III.1.3. Critique des modèles	49
<i>III.2. Le modèle GOAL</i>	50
III.2.1. Description et particularités	50
III.2.2. Fonctionnement du modèle	53
III.2.3. Quelques résultats de la <i>Prospective « Agriculture 2013 »</i>	56
Conclusion	58
Bibliographie	60

Résumé

Ce travail traite de la Politique Agricole Commune sous différents aspects. Premièrement, il trace l'historique de la politique agricole dans la Communauté européenne en mettant en évidence les différentes phases de son développement. La deuxième partie met l'accent sur des aspects plus théoriques en expliquant de quelle manière influent les différents instruments utilisés dans le cadre de la PAC. Finalement, la troisième partie donne un aperçu du fonctionnement des moyens de modélisation des secteurs agricole et agro-alimentaire.

Tableaux

Tableau 1 : Évolution du taux d'approvisionnement pour les principaux produits agricoles : rapport entre quantité produite et quantité consommée sur le marché de la CEE (en %).....	12
Tableau 2 : Marchés considérés dans le modèle GOAL.....	52
Tableau 3 : Les modèles et approches utilisés dans la Prospective Agriculture 2013.....	56
Tableau 4 : Impacts d'une nouvelle réforme de la PAC sur la valeur ajoutée, l'emploi et les revenus dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires de l'UE à 15.....	57

Figures

Figure 1 : Relation entre les prix institutionnels	11
Figure 2 : Évolution du nombre d'exploitations agricoles européennes entre 1966 et 2000. Source : <i>Eurostat dans Butault et al., 2004</i>	13
Figure 3 : Indice du revenu réel des facteurs par unité de travail dans l'agriculture de plusieurs pays européens, base : 2000=100. Source: <i>Eurostat</i>	14
Figure 4 : 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 : <i>Eurostat dans Butault et al., 2004</i>	19
Figure 5 : Évolution du prix européen (prix de production) à la production et du cours mondial (prix de référence) du blé tendre entre 1979 et 2002. Source : <i>OCDE, calcul INRA dans Butault et al., 2004</i>	20
Figure 6 : Interaction offre-demande.....	30
Figure 7 : Soutien des prix dans une situation d'importateur.....	31
Figure 8 : Soutien des prix dans une situation d'exportateur	33
Figure 9 : Quota de production.....	35
Figure 10 : Aide directe couplée : situation d'un pays importateur	38

Introduction

A bien des égards, l'agriculture se différencie des autres secteurs économiques. Ce qui la rend différente est le fait que chaque être humain est uni par un lien vital à cette activité : l'alimentation est un besoin primaire et incontournable. Pour cette raison, l'agriculture a toujours été une activité d'importance pour l'homme. Cette activité n'est toutefois pas uniquement économique, mais aussi largement culturelle : les sociétés puisent souvent leurs traditions ou même la construction de leur identité dans le monde agricole.

Au niveau économique, l'agriculture se différencie des autres secteurs à plusieurs titres. Elle est notamment à la base du processus de développement industriel : les exemples de l'Angleterre et de l'Allemagne aux dix-huitième et dix-neuvième siècles, de la Chine et du Brésil plus récemment l'illustrent parfaitement. Les autres particularités économiques du secteur agricoles se trouvent au niveau de la demande, notamment en raison du rôle vital de l'alimentation, et de l'offre qui est soumise à des conditions de production très particulières.

Plusieurs de ces raisons sont invoquées pour justifier un phénomène que l'on constate depuis longtemps dans la plupart des pays industrialisés : l'intervention de l'État dans le secteur agricole. On constate qu'il revient aux pouvoirs publics de s'assurer du bon approvisionnement de la population en denrées alimentaires et cela, autant en termes de quantité que de qualité. On a aussi pu constater que l'État intervient dans le secteur agricole pour pallier certains dysfonctionnements du marché, son intervention ayant pour but autant la stabilisation des prix, que la redistribution équitable des revenus aux paysans ou la valorisation des externalités engendrées par l'agriculture.

Le but du présent travail est de mieux comprendre l'intervention de l'État dans le secteur agricole dans le contexte de l'Union européenne (UE). Pour cela, nous commençons par présenter la l'histoire de la politique agricole commune (PAC). Nous retraçons son évolution de sa création à aujourd'hui en mettant en évidence les différentes étapes l'ayant marquée. Le deuxième stade de notre étude est de saisir les aspects plus théoriques de l'intervention de l'État dans le secteur agricole en analysant ses différents moyens d'action. Finalement, la troisième

partie est consacrée à la compréhension des outils de prévision des effets que pourraient avoir la politique agricole.

I. L'histoire de la PAC de sa création à aujourd'hui

La politique agricole commune (PAC) est considérée comme l'un des piliers de la construction européenne. Dès sa création, elle a permis à la communauté européenne naissante de stabiliser et de sécuriser son approvisionnement alimentaire suite à la période de troubles qu'a été la Seconde Guerre Mondiale. Tout au long de la deuxième moitié du vingtième siècle, tant les évolutions successives de l'agriculture européenne et mondiale que la réglementation du commerce international des produits agroalimentaires ont poussé la PAC à une adaptation plus ou moins difficile : modernisation de l'outil de production et gestion de la surproduction en ont été les défis majeurs. Aujourd'hui, la politique agricole doit faire face à de nouvelles attentes des européens concernant la durabilité du système, tant au niveau environnemental qu'au niveau de la charge de l'agriculture dans le budget de l'Union européenne (UE) tout en répondant à des exigences de qualité des produits toujours plus grande.

Ce chapitre, basé sur les travaux de Bureau (2007) et de Butault *et al.* (2004), est articulé autour des deux grandes périodes qui ont marqué l'évolution de la PAC. Dans un premier temps, nous abordons la naissance de la politique agricole européenne et la mise en place de ses premiers moyens d'action qui ont été utilisés jusqu'à la fin des années 1980. Leur bilan est mitigé : si d'une part certains des objectifs originaux de la PAC sont atteints, d'autre part, des problèmes d'excédents chroniques, de coûts très élevés et d'incompatibilité avec les volontés internationales de réglementation du commerce apparaissent. Cela appelle des réformes que nous étudions dans la seconde partie. Ces réformes menées dès le début des années 1990 voient l'apparition de l'aide aux agriculteurs par paiements directs, la mise en place de politiques de développement rural ainsi que de mesures visant à faire face aux défis environnementaux.

I.1. La PAC de sa création jusqu'au début des années 1990

Nous traçons dans ce point l'histoire de la PAC jusque dans les années 1990. Cette période a mené l'Europe d'une situation de manque de déficit alimentaire à

une situation de production excédentaire. Nous voyons comment la PAC a contribué à cela.

I.1.1. Les fondements

Après la Seconde Guerre Mondiale, l'Europe entière a subi de multiples traumatismes. L'un d'eux était lié à l'alimentation : la nourriture avait été rationnée, plus ou moins drastiquement selon les pays. Se nourrir était souvent la préoccupation principale des européens. Dans le but de retrouver un certain confort alimentaire, de nombreux pays ont alors soutenu massivement leur agriculture. D'autres raisons ont poussé à l'intervention et à la création d'un marché commun dans le domaine agricole. Parmi elles, on peut citer la volonté de disposer d'un marché aussi grand que celui des Etats-Unis afin de pouvoir mettre en valeur les avantages comparatifs des différentes régions ou encore le besoin d'augmenter la production suite à la division de l'Europe qui coupait la partie ouest du continent de l'une de ses sources d'approvisionnement historique principale. (Loyat & Petit, 1999)

La PAC trouve ses origines dans le traité de Rome (précisément à l'article 39) qui a institué la Communauté économique européenne (CEE) en 1957. En matière agricole, les objectifs de la nouvelle communauté étaient non seulement de réaliser une union douanière et de disposer d'un grand marché commun, mais aussi d'appliquer une politique identique dans tous les pays de la communauté. Le traité de 1957 définit cinq objectifs :

- Accroître la productivité de l'agriculture
- Assurer un niveau de vie acceptable pour la population agricole
- Stabiliser les marchés
- Garantir la sécurité des approvisionnements
- Assurer des prix raisonnables aux consommateurs

Trois principes, fixés à la conférence de Stresa en 1962, ont guidé la concrétisation de la PAC. L'unicité de marché a permis la libre circulation des biens agricoles et dans le même temps l'harmonisation des prix et des réglementations. Le principe de la préférence communautaire a impliqué la mise en place d'un système de droits de douane commun vis-à-vis des pays tiers. Selon

le principe de la solidarité financière, toutes les dépenses liées à la PAC devaient être prises en charge par le budget communautaire. Ce dernier principe a fait en sorte que la PAC soit financée par tous les Etats membres indépendamment de l'importance de leur agriculture, mais a plusieurs fois posé problème en raison des avantages qu'il apportait aux pays plus agricoles.

Dans l'Union européenne, les décisions en matière d'agriculture sont prises à la majorité qualifiée par le Conseil européen, généralement sur la base de propositions de la Commission européenne qui découlent elles-mêmes de demandes de comités techniques, du Parlement européen ou encore d'organisations nationales. Il s'agit du processus dit « de consultation » qui est l'un des trois processus décisionnel utilisé au sein de l'UE. L'avis du Parlement n'y est que consultatif. Ce mécanisme de décisions crée de grandes rigidités, car le consensus est inévitable pour faire passer une décision. Il faut encore noter que, suite au consensus de Luxembourg en 1966, les actes de la PAC ont été décidés à l'unanimité jusqu'en 1983. (Loyat & Petit, 1999)

Bureau (2007) cite plusieurs auteurs qui critiquent ce mode de décision, notamment le fait qu'elles soient prises par le Conseil – qui est l'émanation des gouvernements des pays membres – ce qui donne lieu à des comportements stratégiques, à une myopie décisionnelle et à des marchandages, car les représentants des gouvernements nationaux ont plus le souci de plaire à leurs électeurs plutôt que de développer une politique agricole cohérente au niveau de l'Union européenne.

I.1.2. Principaux moyens d'action

La mise en application de la PAC a été inspirée par les politiques agricoles existantes des six Etats fondateurs de ce qui deviendrait l'UE. Dès sa création, elle a été organisée de manière très centralisée avec deux principaux outils d'interventions : les organisations communes de marché (OCM) et les actions structurelles.

Les OCM ont pour but d'orienter la production, de stabiliser les prix ou encore d'assurer la stabilité de l'offre de produits agricoles. Elles ont progressivement couvert la majorité des productions agricoles européennes : elles réglementent

autant les productions végétales qu'animales. Leurs principaux moyens d'action sont le régime de prix communs, l'intervention pour le soutien des prix et la réglementation des échanges avec les pays tiers. Elles permettent une intervention plus ou moins forte des pouvoirs publics selon les secteurs et les besoins. Par exemple, dans les secteurs du lait et du sucre, les prix ont été, jusqu'à récemment, toujours fixés administrativement, pour les fruits et légumes et la viande bovine et de porc, il n'y a intervention qu'en cas de crise, le secteur horticole n'est quant à lui que faiblement protégé par des tarifs douaniers. Jusque dans les années 1980, le principal mécanisme d'intervention de la PAC était l'achat par les pouvoirs publics de tout ce que livraient les producteurs des secteurs concernés à un prix d'intervention donné. Cela permettait de garantir un prix minimal sur les marchés fixé en en retirant les quantités nécessaires et en veillant à ce qu'elles n'y retournent pas. D'autres outils comme le subventionnement des exportations, la destruction d'excédents, les quotas de production ou encore le stockage ont permis d'atteindre des résultats similaires. Nous nous pencherons plus en détail sur le fonctionnement de ces mécanismes d'intervention dans la partie suivante.

Le financement des OCM est assuré par le fonds européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA). Ce fonds, comme l'indique son nom dispose de deux branches : la branche « garantie » finance les OCM et utilise la grande majorité des moyens à disposition (plus ou moins nonante pour cent), et la branche « orientation » qui finance les actions structurelles de la PAC.

Le principal instigateur des politiques de structure a été le commissaire Mansholt qui a publié le rapport du même nom en 1968. Il préconisait de favoriser des exploitations performantes et de grande taille plutôt qu'une politique des prix soutenus. Ce discours n'eut que peu d'écho : seules trois directives européennes en ce sens furent mises en place en 1972. L'une sur l'instauration de plans de développement, la seconde sur l'encouragement à la cessation d'activité et la troisième sur l'aide à la formation des agriculteurs. Il faut toutefois noter que certains pays ont mis en place leurs propres politiques de structure.

Encadré 1 : Le système de soutien des prix

La majorité des OCM ont longtemps fonctionné sur un système de soutien des prix. Le but de ce système est d'assurer des débouchés sûrs aux producteurs. Pour cela, un prix d'intervention est fixé. C'est à ce prix minimal que les organismes nationaux d'intervention financés par le FEOGA achètent tous les produits qui leurs sont présentés et les retirent du marché. Les produits ainsi acquis peuvent être stockés pour être vendus dans une période ultérieure, écoulés sur les marchés extérieurs ou encore détruits. L'achat public crée alors une raréfaction de l'offre sur le marché intérieur qui permet au prix domestique de se stabiliser au-dessus du prix d'intervention. Ce système ne fonctionne néanmoins qu'avec une protection contre les importations : les produits importés ne doivent arriver sur le marché intérieur qu'à un prix de seuil généralement supérieur au prix domestique. La différence entre ce prix de seuil et celui en vigueur sur le marché mondial est comblée par un prélèvement à l'importation. Nous avons vu que les organismes d'intervention ont la possibilité d'écouler les produits qu'ils ont achetés sur les marchés extérieurs. Pour cela, ils bénéficient de restitutions à l'exportation qui comblent la différence entre le prix domestique (qui est égal au prix d'intervention si les produits acquis sont immédiatement revendus).

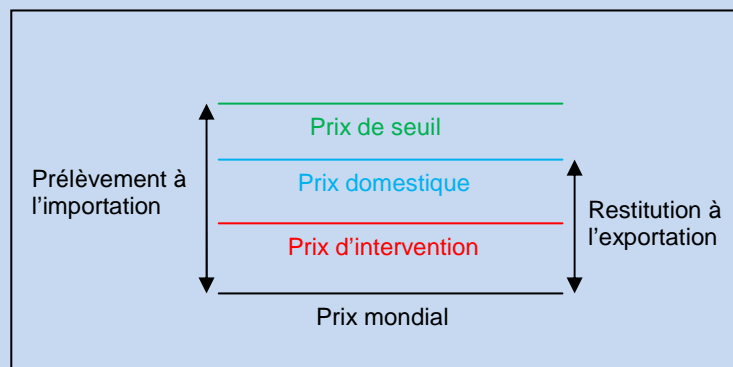


Figure 1 : Relation entre les prix institutionnels

(Butault, Gohin, & Guyomard, 2004)

I.1.3. Bilan mitigé de la « première PAC »

Jusqu'au début des années 1990, l'intervention de la PAC s'est principalement basée sur l'intervention sur les marchés au moyen de la politique des prix garantis. Celle-ci a porté ses fruits en ce qui concerne les objectifs d'autosuffisance de l'approvisionnement, et d'augmentation de la productivité fixés dans le traité de

Rome. Pour les autres objectifs du traité, à savoir l’approvisionnement des consommateurs à un prix raisonnable et l’assurance d’un niveau de vie acceptable pour les agriculteurs, le résultat a été plus mitigé. De plus, la politique agricole menée jusque dans les années 1990 a engendré d’autres problèmes tels qu’une production excédentaire chronique, une croissance de son coût qui est devenu difficilement soutenable ou encore des difficultés sur la scène internationale où la PAC a été accusée de biaiser les marchés mondiaux.

L’objectif d’*autosuffisance* a été largement atteint : on peut constater que pour la majorité des produits, la production européenne couvrait plus de cent pour cent de la consommation de la Communauté pour la période 1985/86 (Tableau 1). Cela peut être expliqué par la mise en place de la préférence communautaire : l’approvisionnement des pays membres de la CEE s’est réorienté de façon à transformer le marché européen en un véritable marché intérieur. On peut aussi observer que le commerce extérieur de produits agro-alimentaires dans les années 1990, bien que déficitaire, ne devait son solde négatifs qu’aux secteurs des fruits tropicaux, des produits de la pêche et de l’alimentation pour animaux (oléagineux et tourteaux).

Tableau 1 : Évolution du taux d’approvisionnement pour les principaux produits agricoles : rapport entre quantité produite et quantité consommée sur le marché de la CEE (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 dans Butault *et al.*, 2004

L’augmentation de la productivité a aussi été largement atteinte, bien que le fait que la PAC soit un système administré ait pu faire craindre une prise de retard dans la compétitivité. Le système des prix administrés qui a permis aux producteurs d’avoir un horizon économique certain et donc d’investir sereinement

pour accroître leur productivité peut expliquer ce succès. La productivité étant meilleure, le nombre d'agriculteurs et d'exploitations a considérablement baissé. On peut toutefois observer sur la Figure 2 que cette transition n'a pas été brutale : cette diminution s'est opérée principalement par des départs à la retraite qui n'ont pas été compensés par de nouvelles installations.

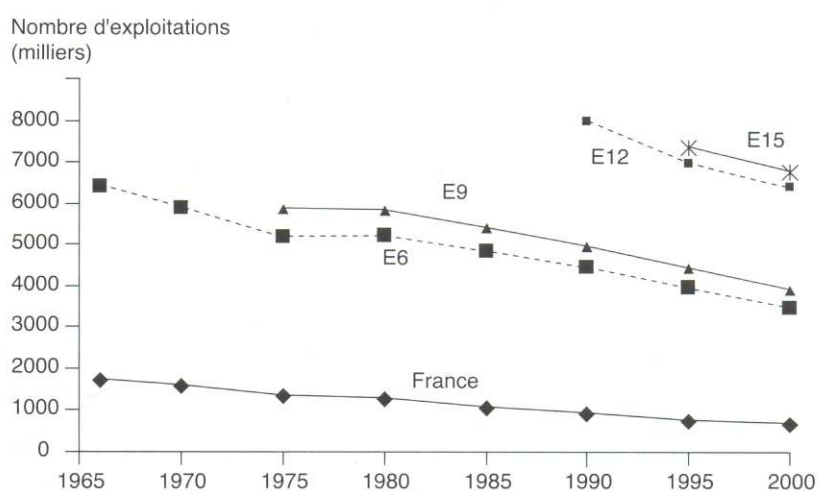


Figure 2 : Évolution du nombre d'exploitations agricoles européennes entre 1966 et 2000. Source : Eurostat dans Butault et al., 2004

La réussite en ce qui concerne *l'objectif d'approvisionnement des consommateurs à des prix raisonnables* est plus discutable. On peut en effet constater que les prix agricoles ont été globalement supérieurs sur le marché européen par rapport au marché mondial, en raison notamment de la protection aux frontières. Un aspect moins négatif de l'évolution des prix pour les consommateurs est leur stabilité ainsi que leur tendance régulière à la baisse.

La baisse des prix est étroitement liée à l'augmentation de la productivité. On remarque que les bénéfices qui en découlent ont largement profité à l'aval de la filière et peu aux agriculteurs, ce qui nous mène à un autre objectif du traité de 1953 : le revenu agricole dont l'évolution n'a pas été favorable aux producteurs. Il faut toutefois noter que même s'il n'a pas augmenté, le revenu agricole (cf. Figure 3) n'a pas été en proie à de grandes fluctuations, ce qui est un avantage non négligeable comme on a pu le voir ci-dessus.

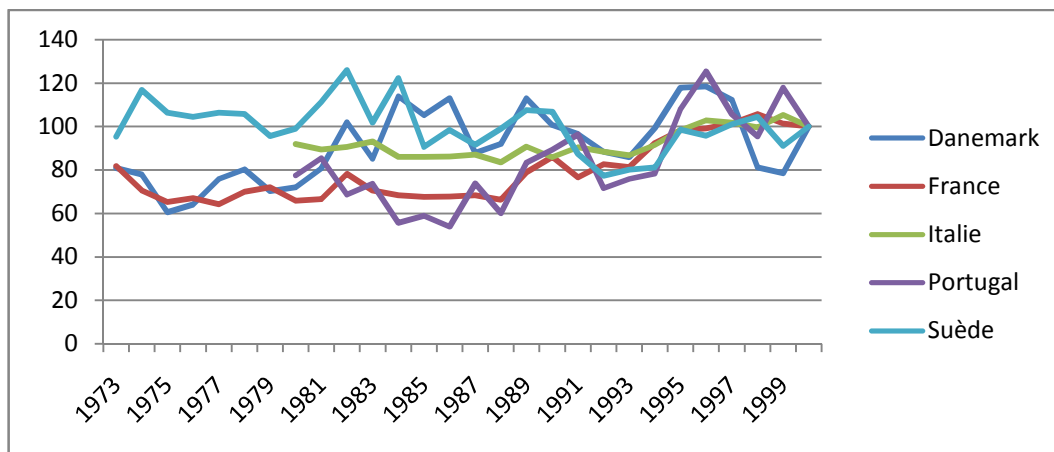


Figure 3 : Indice du revenu réel des facteurs par unité de travail dans l'agriculture de plusieurs pays européens, base : 2000=100. Source: Eurostat

Si les objectifs du traité de Rome ont en partie été atteints, plusieurs critiques ont été faites à la PAC d'avant 1990 : excédents, dérive budgétaire et difficultés envers les pays tiers sont autant de problèmes qui sont apparus dès la fin des années 1970 au moment où la production européenne est parvenue à satisfaire l'approvisionnement du continent pour la majorité des produits agricoles de la zone tempérée (cf. Tableau 1). Si c'est dès ce moment-là que des mesures auraient dû être prises, la rigidité et la lourdeur du processus de décision communautaire ne l'ont pas permis.

L'exemple des céréales illustre bien comment est apparu le problème structurel des excédents. En 1958, le prix du blé, par exemple, variait fortement d'un pays à l'autre. Ainsi, il était de 29 Deutsche Mark (DM) par quintal en France, niveau proche du prix mondial, alors qu'il était de 42 DM par quintal en Allemagne (Philippe, 1986 cité dans Butault *et al.*, 2004). Pour ne pas prêter les agriculteurs allemands, le prix d'intervention fut fixé à un niveau proche du prix allemand. À cela s'ajouta une hausse massive de la protection douanière. Ces deux mesures favorisèrent une forte augmentation de l'offre, notamment dans des pays ayant auparavant un commerce agricole largement déficitaire comme la Grande-Bretagne. On attendait que son adhésion à la CEE en 1973 permette d'écouler une part des excédents, mais les prix élevés permirent aux producteurs britanniques de devenir compétitifs et c'est l'inverse de ce qui était prévu qui se passa, l'adhésion de la Grande-Bretagne ne permit pas d'écouler des excédents, mais au contraire en créa encore plus.

Les prix élevés des céréales eurent aussi un effet sur la demande : celles-ci perdirent de leur compétitivité sur le marché de l'alimentation animale qui se tourna vers des produits de substitution importés avec peu de frais douaniers tels que le *corn gluten feed*, le manioc ou le soja. On se trouvait alors dans une situation paradoxale où la consommation stagnait alors que la production allait crescendo.

Pour gérer cette surproduction, les organismes communautaires durent engager des moyens considérables dans les subventions à l'exportation et les frais de stockage. A l'origine, le mécanisme de financement de la PAC prévoyait que ces frais soient couverts par les recettes des droits de douane à l'importation, mais ce système n'était pas adapté à une situation d'excédents structurelle qui pesait de plus en plus sur le budget communautaire. La situation se dégrada à tel point que la PAC qui avait été un moteur de la construction européenne devint un facteur de blocage car certains pays n'acceptaient plus de devoir financer une politique qu'ils ne cautionnaient pas. C'était notamment la Grande-Bretagne qui demanda un « rabais » à sa contribution dans ce contexte.

Les critiques par rapport à la PAC ne venaient pas seulement de l'intérieur, mais aussi de l'extérieur. Les pays tiers exportateurs de produits agricoles qualifiaient l'Europe de « forteresse agricole » : la protection aux frontières, variant en fonction des prix mondiaux, rendait très difficile toute importation susceptible de concurrencer la production locale. De plus, les exportations européennes subventionnées étaient perçues comme une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux dont les cours se déprimaient par leur faute. En réponse à cela, les Etats-Unis mirent en place une série de mesures en réponse à la concurrence européenne. Des programmes de subventions aux exportations comme le *Bonus Incentive Commodity Export Program*, puis l'*Export Enhancement Program* contribuèrent eux aussi à la baisse des prix sur les marchés mondiaux.

Pour tenter de juguler l'explosion des coûts de la PAC, on instaura en 1984 des quotas sur la production de lait, mais comme ces quotas étaient supérieurs à la quantité consommée sur le marché intérieur, cette mesure ne permit que de limiter les coûts des aides à l'exportation. Une tentative de contrôle des coûts dans le

secteur laitier avait déjà été réalisée par l'instauration d'une taxe de coresponsabilité (1977) qui visait à faire participer les producteurs au financement du coût des excédents. Une mesure similaire a été introduite pour le secteur des céréales en 1986.

Cette même année, on a défini pour les oléagineux, puis deux ans plus tard pour les céréales, des « quantités maximales garanties » au-delà desquelles le soutien était réduit. En 1988, c'est une discipline budgétaire stricte de la PAC qui fut introduite en limitant le rythme de croissance des dépenses de la FEOGA à septante-quatre pour cent du taux de croissance du PIB européen.

Sur le plan structurel, des tentatives de réduction des coûts et de la surproduction telles que le gel volontaire des terres, les encouragements à la cessation d'activité des agriculteurs âgés, des programmes d'extensification de la production ou encore des primes à la diversification furent menées. Mais certaines, comme le gel volontaire des terres, se révélèrent très coûteuses, d'autres, comme les primes à la diversification, ne firent que déplacer les problèmes entre les secteurs.

La PAC a aussi été critiquée sur d'autres points tels que la distribution des aides qui, étant proportionnelles aux quantités produites, se faisait de manière très inégalitaire. L'incitation de cette politique à produire toujours plus a aussi posé problème sur le plan environnemental, notamment en raison de l'utilisation intensive d'engrais et de la concentration géographique des élevages qui posèrent des problèmes de pollutions aux nitrates des nappes phréatiques.

À la fin des années 1980, la PAC se trouvait donc dans une situation telle que des réformes en profondeur devenaient indispensables, malgré les tentatives de redressement de la situation faites auparavant.

I.2. Les réformes majeures de la PAC

Dans ce point, nous voyons de quelle manière se sont déroulées les principales réformes de la PAC, depuis les années 1990. Nous observons notamment l'évolution amenée par chaque réforme en termes de découplage de l'aide aux agriculteurs

I.2.1. La réforme de 1992

En 1992, une réforme de la PAC est lancée non seulement dans le but de pallier les dysfonctionnements des marchés et autres problèmes – que nous avons vus ci-dessus – induits par la politique des décennies précédentes, mais aussi dans l’optique de la conclusion d’accords internationaux dans le cadre du GATT (Uruguay round) voulus notamment par les Etats-Unis. C’est le commissaire européen Mac Sharry qui fut le principal artisan de cette réforme dont les cinq objectifs principaux étaient les suivants :

- 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 ;
- Réorienter l’agriculture vers un modèle plus soucieux de l’environnement et de l’aménagement du territoire

En résumé, les trois premiers objectifs étaient étroitement liés entre eux : les deux premiers avaient pour but de réconcilier l’offre et la demande, entraînant à leur suite la réalisation du troisième en permettant aux institutions communautaires de réduire leurs frais de subventionnement aux exportations et de stockage notamment.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs solutions étaient envisageables. On aurait pu, comme pour la production de lait, introduire des quotas dans les autres secteurs de productions. Cette méthode n’a pas été retenue car elle aurait engendré certains problèmes que nous étudierons dans la partie suivante. On aurait aussi pu totalement libéraliser le secteur agricole afin de laisser jouer pleinement les mécanismes du marché, mais cela paraissait peu réaliste car il aurait été inimaginable que les agriculteurs adhèrent à de telles mesures. La solution qui a été retenue consistait à réduire les prix d’intervention et à compenser la perte ainsi occasionnée pour les producteurs par des paiements directs. Cela allait dans

le sens de la volonté de la Commission européenne qui préférait voir ses fonds alloués directement aux agriculteurs plutôt que de voir de les voir absorbés par des subventions aux exportations et des frais de stockage.

Dès 1993, la mise en œuvre de la réforme commença. Les OCM principalement concernées étaient celles des céréales et de la viande bovine. Pour les céréales, une diminution du prix garanti de près de trente pour cent fut décidée. En compensation, des paiements directs furent attribués en fonction de la surface de céréales cultivée. Un système similaire fut mis en place pour la production d'oléagineux qui offrait toutefois un prix plus élevé que pour les céréales et modulable en fonction des cours mondiaux. Il faut ajouter que les surfaces donnant droit à une aide directe ont été plafonnées dans chaque Etat membre. De plus, pour pouvoir bénéficier du système d'aides directes, les Etats devaient geler cinq à quinze pour cent de la surface cultivée de céréales et d'oléo-protéagineux. Cette surface non utilisée bénéficiait tout de même des aides directes. Les petits producteurs – ceux disposant d'une surface inférieure à celle nécessaire pour produire nonante-deux tonnes – n'étaient toutefois pas touchés par les mesures de gel de terre.

La modification de l'OCM concernant la viande bovine prévoyait une baisse du prix garanti de quinze pour cent. L'aide directe (*cf.* encadré 1) prévue comme compensation fut fixée en fonction du nombre de têtes de bétail. Cette aide était toutefois moins importante pour les élevages les plus intensifs – c'est-à-dire dépassant un certain nombre d'animaux par hectare – alors que les élevages plus extensifs recevaient une aide supplémentaire. La réforme de ce secteur était particulièrement délicate du fait que la baisse du prix des céréales allait diminuer le coût de production de produits substituables à la viande de bœuf tels que le porc et la volaille.

La production de lait n'a été touchée par la réforme de 1992 que dans une moindre mesure en raison de l'introduction des quotas quelques années auparavant. En effet, seules de faibles réductions du prix d'intervention sur le beurre furent prévues, ainsi qu'une possibilité de réduction des quotas.

Les autres mesures qui furent introduites concernaient l'encouragement à l'utilisation de méthodes plus respectueuses de l'environnement, des aides au départ en préretraite pour les agriculteurs ainsi que des incitations au boisement de terres agricoles.

Sur le plan international, la réforme de 1992 a permis un déblocage des négociations qui ont mené à la clôture du cycle d'Uruguay avec l'accord de Marrakech en 1994. En effet, elle fait figure de premier pas vers un découplage des aides de façon à ce qu'elles aient un effet de distorsion plus limité sur la production domestique et les échanges. Cela a amené la PAC à être mieux admise au sein du GATT (qui deviendra l'OMC dès 1995).

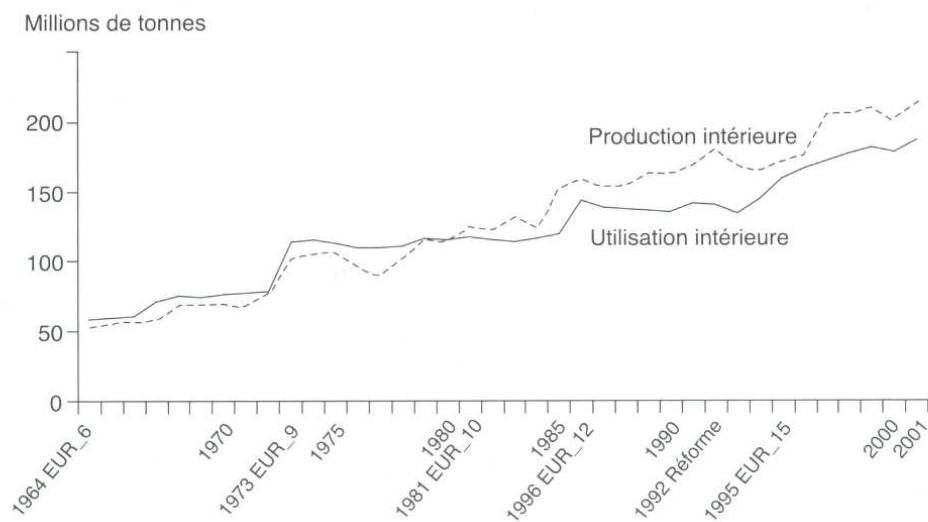


Figure 4 : Évolution en millions de tonnes de la production et de l'utilisation intérieure pour les céréales dans l'Union européenne entre 1964 et 2001. Source : Eurostat dans Butault et al., 2004

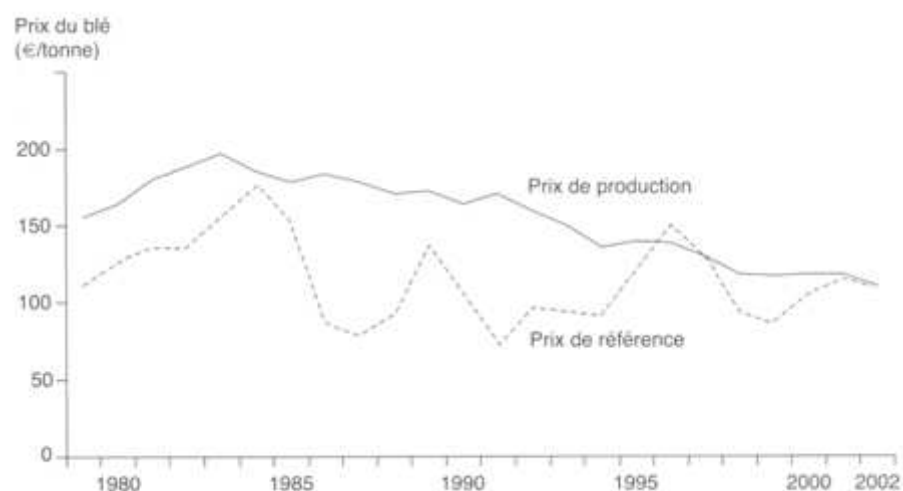


Figure 5 : Évolution du prix européen (prix de production) à la production et du cours mondial (prix de référence) du blé tendre entre 1979 et 2002. Source : OCDE, calcul INRA dans Butault et al., 2004

Au niveau du secteur des céréales, des effets de la réforme de 1992 ont pu être observés : on a pu constater une reconquête du marché de l'alimentation animale par les produits européens, ce qui a permis à l'offre et à la demande locales d'atteindre à nouveau des niveaux comparables (Figure 4) ainsi qu'aux prix de production européens d'égaliser les prix mondiaux (Figure 5). Il faut aussi noter une forte réduction du niveau des stocks d'intervention.

L'évaluation des effets de la réforme dans le secteur de la viande bovine est plus difficile. En effet, la maladie de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) a durement frappé l'Europe dans les années 1990. De ce fait, les prix ont chuté ainsi que les exportations. De plus, l'abatage massif de troupeaux en raison de l'épidémie a largement contribué à la diminution des stocks.

Sur le plan budgétaire, entre 1992 et 2001, année de la fin de la mise en place de la réforme, les dépenses liées aux subventions à l'exportation et au stockage ont passé de dix milliard à un peu plus de trois milliards d'euros. La compensation de la baisse des prix par des paiements directs a signifié un transfert de charges du consommateur au contribuable ce qui a conduit au final à une faible augmentation du budget global de la PAC.

1.2.2. La réforme Agenda 2000

En vue de l'élargissement de l'Union européenne et en raison des engagements pris à l'OMC, une nouvelle réforme de la PAC qui devait couvrir la période 2000-2006, appelée *Agenda 2000*, fut adoptée au sommet de Berlin en 1999. On craignait alors un retour des excédents qui n'auraient pas pu être écoulés sur le marché international en raison des engagements pris à Marrakech en 1994 sur le plafonnement des exportations subventionnées. Un retour des excédents aurait entraîné une explosion des coûts de stockage. La mesure qui s'imposait alors était la réduction des incitations à la production. Il fut donc décidé de réduire les prix d'intervention en ne les compensant que partiellement par des aides directes. L'*Agenda 2000* fixa aussi de nouveaux objectifs à la PAC : on commença à parler de développement rural (suite au constat de la diminution de la population rurale dans certaines régions) et d'agriculture multifonctionnelle et durable. La Commission suggéra donc de réorienter une partie du budget vers d'autres fonctions que le soutien à la production. L'idée d'un « second pilier » de la PAC commençait à faire son chemin. Ce terme générique comprend l'ensemble des mesures qui favorisent, à côté des rôles traditionnels de l'agriculture, d'autres fonctions telles que la contribution à l'aménagement du territoire, l'entretien des paysages, le maintien de la biodiversité et d'autres.

Concrètement, la réforme *Agenda 2000* a proposé des mesures touchant au budget, aux réformes des OCM et portant sur la création du second pilier. En ce qui concerne le budget, pour la période 2000-2006, il fut décidé de maintenir la croissance des dépenses de l'ensemble des institutions de l'Union européenne à 1,27 pour cent du PIB communautaire. Les dépenses de la branche garantie du FEOGA furent diminuées à 40,5 milliards d'euros par an, dont 4,3 pour cent attribués au développement rural.

La réforme des OCM a continué dans la lancée de 1992 en baissant les prix d'intervention, mais en ne compensant cette fois-ci que partiellement la baisse. Pour les céréales, le prix d'intervention fut baissé de quinze pour cent et l'aide à l'hectare augmentée de cinquante pour cent afin de compenser la baisse. La part de terres gelées fut quant à elle portée à dix pour cent. Dans le secteur de la production bovine, les changements furent assez radicaux : le prix d'intervention

fut diminué de vingt pour cent et les aides directes supprimées. Pour compenser cette chute de prix d'environ huitante pour cent, une prime de maintien du troupeau de vaches allaitantes et une prime spéciale en faveur des bovins mâles, déjà existantes auparavant furent rehaussées et une prime à l'abattage pour tous les types de bovins, y compris les vaches laitières, fut instaurée. En plus de cette dernière mesure, il y eut dans le secteur laitier une baisse de quinze pour cent des prix d'intervention sur le beurre et le lait en poudre qui fut compensée à soixante-cinq pour cent par une aide fixée par litre de quota.

En plus des modifications d'OCM, l'*Agenda 2000* a permis aux Etats membres de moduler les aides dans une proportion de vingt pour cent par producteur en tenant compte du niveau de main-d'œuvre employé, de la prospérité économique et du montant total de paiements accordés. Seules la France et la Grande-Bretagne utilisèrent cette possibilité afin d'améliorer l'équité dans la distribution des aides à l'agriculture. La réforme prévoyait aussi d'accorder de l'autonomie aux Etats membre pour l'introduction de conditionnalités écologiques au versement des soutiens.

Un catalogue de mesures relatives au second pilier fut dressé. Les Etat membre purent en choisir pour développer leur propre action de développement rural, cofinancée par leur propre budget ainsi que le budget communautaire. De plus, les Etats membres qui décidèrent d'utiliser la modulation des aides dont nous avons parlé plus haut purent disposer des sommes ainsi libérées dans un but de développement rural.

I.2.3. Les réformes de 2003 à 2007

Profitant de la révision de mi-parcours de l'*Agenda 2000*, la Commission européenne proposa en 2003 une ambitieuse réforme de la PAC. Ses objectifs étaient de d'adapter encore mieux l'agriculture européenne au marché mondial et d'avoir des règles facilement utilisables dans les futurs pays membres de l'Union. Des arguments concernant le besoin de répondre aux attentes de la société en matière de préservation de l'environnement et de qualité des produits furent aussi avancés en raison notamment des graves crises sanitaires (ESB, fièvre aphteuse) qui eurent lieu durant la décennie précédente. Cette réforme fut aussi lancée en

prévision de nouvelles négociations sous l'égide de l'OMC : il fallait rendre la PAC d'avantage compatible avec les attentes des pays tiers.

La principale innovation de cette réforme a été le découplage des aides. Cela signifiait que l'aide ne serait plus liée à des décisions de production ou de consommation. La Commission proposait aussi une diminution des prix d'intervention ainsi qu'une réorientation significative des budgets vers le second pilier. Finalement, l'accord conclu après de difficiles négociations édulcora quelque peu ces propositions : les fonds alloués au deuxième pilier furent moins important que prévu et la diminution du prix d'intervention dans les secteurs des céréales (sauf le seigle) et de la viande fut rejetée.

Les mesures de marché retenues concernaient notamment la baisse du prix d'intervention du beurre de dix pour cent, la suppression du régime de l'intervention pour le seigle, la suppression des aides à la production de blé dur dans les régions non traditionnelles et une réduction de cinquante pour cent du prix d'intervention du riz.

Comme nous l'avons vu plus haut, le principal élément de la réforme concernait le mode d'allocation des paiements directs. Un régime de paiement unique (RPU) par exploitation fut instauré, indépendamment de ce qui était produit (ou non) par celle-ci. Cette nouvelle façon de faire remplaça les paiements directs dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et ovine ainsi que du lait. Néanmoins, pour éviter que cette nouveauté ne mène à l'abandon de certaines régions, une marge de manœuvre fut laissée à chaque pays membre. Ainsi, des aides couplées ont pu être maintenues par exemple dans le secteur des cultures arables (blé, orge, maïs, seigle, colza, tournesol, pois, etc.).

Une autre mesure introduite par la réforme de 2003 était la conditionnalité des paiements : les producteurs devaient (et doivent toujours) respecter une série de normes environnementales, de sécurité alimentaire, de santé végétale et animale et de bien être des animaux et maintenir les terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales.

Le renforcement du développement rural par le biais du second pilier consistait en un certain nombre de nouvelles mesures concernant, par exemple, la certification

de produits, la mise aux normes des exploitations ainsi qu'une aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

Dans le sillage des réformes de 2003, les OCM du sucre (2006), du vin et des fruits et légumes (2007) furent révisées. Ces trois réformes visèrent à rapprocher les secteurs concernés du marché et à améliorer leur compétitivité. Dans le secteur du sucre, traditionnellement très administré, la réforme avait pour but de diminuer les quantités produites afin de les amener à un niveau viable car la production de sucre dans certaines régions d'Europe a toujours rencontré de graves problèmes de compétitivité en raison de conditions climatiques peu favorables. Pour mettre fin à cette situation et dans le but de supprimer à terme (2010) le soutien à ce secteur, des primes furent offertes aux producteurs pour qu'ils abandonnent la production sucrière. Pour le secteur des fruits et légumes, un des buts principaux de la réforme était de rendre les surfaces consacrées à ce type de culture éligibles aux droits de paiements au titre du régime d'aides découplées. Pour le secteur vitivinicole enfin, le but de la réforme était essentiellement d'éliminer les mesures d'intervention sur les marchés et de réallouer les fonds ainsi dégagés à des mesures de renforcement de la compétitivité des vins européens sur les marchés internes et externes.

En conclusion, la réforme de la PAC de 2003 peut être considérée un véritable changement d'orientation de la politique agricole. En effet, le régime de paiement unique est un instrument qui laisse aux producteurs une large marge de manœuvre, ce qui les libère des rigidités auxquelles ils devaient faire face avec les autres moyens d'intervention de la PAC et leur permet de répondre plus efficacement aux demandes du marché. L'autre nouveauté est l'allocation de moyens importants dans le deuxième pilier que ce qui était prévu par l'*Agenda 2000* afin de permettre une action de développement rural crédible. De plus, la réforme de 2003 est la première qui ne soit pas faite dans l'urgence, soit en raison de pressions extérieures, soit en raison de contraintes budgétaires. C'est la première fois que l'UE se donne les moyens d'anticiper pour orienter son agriculture.

I.3. Evolution récente et défis futurs

Dans ce point, nous faisons une description des projets d'avenir évoqués, par la Commission européenne notamment, pour la PAC. En effet, à la fin de l'année dernière, celle-ci a lancé l'idée de faire un « bilan de santé » de la PAC (Commission européenne, 2007). Elle marque ainsi son intention de continuer l'évolution lancée par la réforme de 2003 en se questionnant, premièrement, sur la façon de rendre le régime de paiement unique (RPU) plus efficace, plus rationnel et plus simple, deuxièmement, sur la pertinence des instruments de soutien au marché – prévus à l'origine pour une Communauté de six Etats – dans le contexte d'une Union à vingt-sept Etats faisant face à la mondialisation et, troisièmement, sur la façon d'appréhender les défis nouveaux que sont le changement climatique, l'essor des biocarburants et préexistants tels que la gestion de l'eau ou la préservation de la biodiversité.

A l'introduction du RPU, les Etats membres avaient le choix de la modalité de son attribution. Certains ont choisi un modèle historique selon lequel chaque agriculteur se voyait octroyer un montant d'aide directe équivalent à la somme de soutiens qu'il touchait avant l'introduction de ce système. D'autres ont choisi un modèle régional qui fondait les droits à paiement sur des montants de référence basé sur la productivité par hectare de chaque région. Ces deux modèles étant fondés sur des les niveaux de production passés, il sera de plus en plus difficile de justifier les disparités entre agriculteurs, en particulier dans le modèle historique. Pour cette raison, la Commission propose aux Etats membres de mettre en place une approche basée sur un taux plus uniforme d'ici à 2013. De plus, elle souligne le fait que les conditionnalités liées au RPU doivent absolument être maintenues pour garder une agriculture durable. Ces conditionnalités doivent toutefois rester en phase avec les attentes de la société et être équilibrées au niveau des coûts qu'elles engendrent et des avantages qu'elles procurent.

Nous avons vu que la réforme de 2003 avait laissé une marge de manœuvre aux Etats membres en leur permettant de maintenir des aides partiellement couplées. L'intégration d'un nombre croissant de secteurs dans le RPU rend ce type d'aides de moins en moins pertinent dans la majorité des cas, mais reste utile dans les

situations particulières de régions à faible niveau de production. La Commission suggère donc de revoir au cas par cas l'attribution de ces aides.

Une autre problématique soulevée est celle des niveaux de soutien maximal et minimal : comme le RPU a permis une plus grande transparence dans le versement des aides, des voix s'élèvent pour dénoncer le soutien accordé aux plus grandes exploitations. Les versements accordés aux petites exploitations posent aussi problème car il arrive qu'ils ne soient pas équivalents même pas aux frais administratifs qu'ils engendrent. La Commission propose par conséquent de réduire l'aide liée à la surface à mesure que le montant global versé augmente ainsi que de fixer un plancher au montant d'aide ou d'augmenter la surface minimale d'éligibilité au soutien.

Du fait de la situation de l'UE, à vingt-sept Etats membres dans un monde globalisé, une réflexion sur le devenir des instruments de l'« ancienne PAC » s'impose. En effet, les quotas, les prix garantis et autres subventions à l'exportation sont remis en cause en raison des perspectives à moyen terme sur les marchés, particulièrement favorables dans les secteurs des céréales et du lait. Le principal défi consiste à maintenir un filet de sécurité sans utiliser l'outil des ventes subventionnées et à remettre en question les outils de gestion de l'offre. Une étude approfondie de la situation favorable du marché afin de déterminer si elle est due à la mauvaise récolte 2006/7 ou s'il s'agit d'une tendance plus profonde doit aussi être réalisée. Dans le même ordre d'idées, l'impact de la demande croissante de biocarburant sur le secteur des céréales doit être évalué afin de déterminer si l'intervention de la PAC s'y justifie toujours.

Toujours pour le secteur des céréales, une croissance de la demande est prévisible, notamment en raison des nouvelles exigences de l'UE en matière de biocarburants (taux minimum contenu dans l'essence), ce qui pose la question de la mobilisation des terrains gelés. De plus, l'instrument du gel des terres a perdu une grande partie de sa pertinence en raison de l'introduction du RPU et de l'évolution des marchés. Toutefois, il reste intéressant préserver les incidences positives de cette mesure sur l'environnement. Pour cela, la Commission propose de la remplacer par des mesures du deuxième pilier adaptées au niveau local.

Un autre instrument remis en question est celui des quotas laitiers. En effet, les raisons qui les justifiaient à leur introduction (déséquilibre chronique entre offre et demande entraînant des coûts élevés) ne sont plus d'actualité. De plus, la demande de produits laitiers à haute valeur ajoutée (fromages, produits frais) augmentant tant au niveau mondial que sur le marché intérieur, les débouchés que représentent le beurre et le lait en poudre achetés à un prix garanti deviennent de moins en moins intéressants. Ainsi, pour arriver à l'échéance du régime de quotas – prévue en 2015 –, il est nécessaire de les éliminer progressivement car les producteurs doivent pouvoir développer leurs capacités à répondre aux attentes du marché et accroître leur compétitivité. Dans cette optique, une augmentation progressive des quotas finissant par leur abandon définitif semble être la méthode la mieux appropriée. Les effets prévisibles d'un abandon des quotas laitiers sont une augmentation de la production, une baisse des prix et un renforcement de la compétitivité du secteur. Dans les zones de montagne où le gain de compétitivité sera probablement moindre en raison de conditions de production moins avantageuses, des mesures de développement rural pourraient être introduites afin de permettre le maintien de cette activité souvent vitale pour ces régions. Mais comme le soutien à la production n'est pas le but premier de ce type de mesures, elles pourraient ne s'avérer que peu efficaces. Pour cette raison, la Commission propose d'attribuer à ces régions des mesures de soutien spécifiques.

Pour faire face aux problèmes liés aux changements climatiques, à la gestion de l'eau ainsi qu'au maintien de la biodiversité, la Commission propose d'agir au travers des conditionnalités auxquelles sont liés les paiements uniques en renforçant les normes auxquelles doivent se soumettre les producteurs, par des mesures du deuxième pilier touchant à ces problématiques et aussi par la voie de la recherche et du développement.

Dans les propositions qui précèdent, nous avons vu qu'il est à plusieurs reprises proposé de faire appel au deuxième pilier. Cela implique que des moyens supplémentaires lui doivent être attribués, ce qui pose problème du fait que jusqu'en 2013, le budget de la PAC est plafonné. La Commission suggère donc d'augmenter les moyens pour le développement rural par le biais d'une augmentation des modulations obligatoires (*cf. La réforme Agenda 2000*).

La réflexion de la Commission européenne en vue d'établir un le « bilan de santé » de la PAC nous donne donc un bon aperçu de ce qui attend l'attend pour les prochaines années. Bien que les propositions avancées suggèrent une adhésion croissante du secteur agricole aux mécanismes de marché, celui-ci reste tout de même très protégé par des barrières commerciales, tant tarifaires que non tarifaires. Une diminution de celles-ci dans le cadre de futurs accords à l'OMC amènerait un problème supplémentaire à résoudre.

Au niveau budgétaire, jusqu'en 2013, les fonds alloués à la PAC devraient rester stables. Cela a été décidé en 2005, au terme de négociations difficiles sur le budget de l'UE. Une des principales difficultés est venue de la remise en question du « rabais britannique ». Il a été décidé que la Grande-Bretagne ne pourrait plus, d'ici à 2013, bénéficier de la diminution de contribution au budget de l'UE qu'elle avait obtenue en 1984. En échange de cette concession, les britanniques ont demandé une remise en question profonde du budget européen (y compris agricole) pour l'après 2013.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons pu voir de quelle manière la PAC a évolué depuis sa création après la Seconde Guerre Mondiale. Bien qu'elle ait en grande partie rempli ses objectifs, nous avons pu constater qu'elle a aussi engendré de nombreux problèmes tels que des excédents et des coûts élevés. Pour mieux comprendre comment cela a pu se produire, nous abordons les instruments utilisés dans la PAC sous un angle théorique dans le chapitre suivant.

II. Approche théorique : le fonctionnement des outils de la PAC

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, plusieurs outils d'intervention ont été mis en œuvre dans le cadre de la PAC. Une approche théorique permet d'anticiper les effets de ces différents outils ou d'évaluer les conséquences de leur application. Les moyens théoriques permettant cela sont essentiellement basés sur des outils microéconomiques et d'analyse en termes de surplus. D'autres théories permettent d'affiner les conclusions, notamment en ce qui concerne l'utilité retirée de la variété des produits et de la consommation des produits nationaux ou les impacts de la concurrence imparfaite dans les secteurs agricole et agro-alimentaire.

Dans cette partie, inspirée des travaux de Butault et le Mouël (2004), Koester et El-Agraa (2007, pp. 371-379), Philippidis et Hubbard (2003) ainsi que Reimer et Stiegert (2006), nous étudions sur quelles bases théoriques s'appuie l'intervention de la PAC. Nous voyons d'abord le mécanisme des politiques de soutien des prix ; puis les systèmes d'aide directe couplée ou non à des décisions de production. Finalement nous abordons la problématique des effets de la PAC du point de vue des nouvelles théories du commerce international.

II.1. Les politiques de soutien des prix et les outils d'intervention dans la régulation du commerce

II.1.1. Mécanisme de base

Pour soutenir les prix agricoles, de nombreux moyens peuvent être utilisés. Tous interviennent sur la base du mécanisme microéconomique de l'interaction entre l'offre et la demande en essayant de concilier les quantités produites avec les objectifs de prix visés.

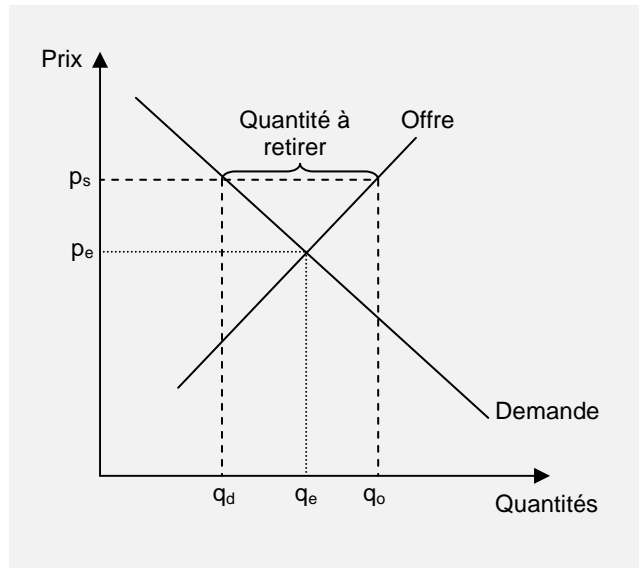


Figure 6 : Interaction offre-demande

La Figure 6 nous montre la situation d'un marché sur lequel le prix d'équilibre p_e est inférieur au prix souhaité p_s . Afin d'atteindre l'objectif de prix, il est nécessaire d'agir sur les quantités car au prix p_s , la quantité offerte q_o serait supérieure à la quantité demandée q_d . Pour supprimer ce déséquilibre, il est donc nécessaire de retirer du marché une quantité équivalente à $q_o - q_d$. Ce mécanisme est à la base des différents outils d'intervention sur les prix agricoles. Dans le cas de la PAC, le retrait de quantités est effectué par un achat à prix garanti de la quantité excédentaire qui est ensuite stockée puis revendue à une période ultérieure sur le marché intérieur ou exportée vers les marchés tiers.

Encadré 2 : Le stockage

Le stockage revêt une importance particulière sur les marchés agricoles qui, sans lui seraient fortement volatiles et ne rémunéreraient pas correctement les producteurs. En effet, le fait que, pour de nombreux produits issus l'agriculture, les récoltes se fassent ponctuellement dans l'année pose problème. Si l'intégralité d'une récolte devait être vendue à un moment donné, l'offre serait si élevée (dans la Figure 6, décalage de la courbe vers la droite) que les prix s'en trouveraient déprimés. Le stockage évite ce phénomène en permettant de vendre le produit sur les périodes suivantes. Un lien est établi entre les différentes périodes et permet au prix de ne pas chuter à chaque récolte. En principe, les seules variations du prix devraient alors correspondre aux frais de stockage.

II.1.2. Protection contre les importations et prix de soutien

Le cas d'un pays importateur

Jusqu'à maintenant, nous avons ignoré un élément de taille qui doit aussi être pris en compte dans un processus de soutien des prix : il s'agit des importations. Depuis plusieurs décennies, les prix pratiqués sur les produits agricoles sont, pour la plupart, supérieurs dans l'UE que sur les marchés mondiaux (par exemple pour le blé, cf. Figure 5). De ce fait, la mise en place d'une politique de régulation des prix ne peut se faire que si une protection douanière est mise en place sur les marchés concernés, car à défaut d'une telle mesure, seule la production locale compétitive à un niveau de prix similaire à celui pratiqué sur les marchés mondiaux pourrait trouver preneur.

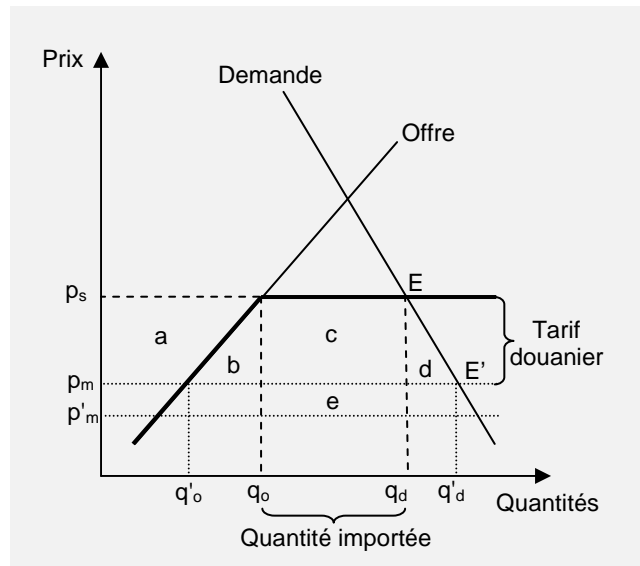


Figure 7 : Soutien des prix dans une situation d'importateur

La Figure 7 représente une situation dans laquelle le prix de soutien visé p_s est supérieur au prix mondial p_m . Sans protection douanière, le marché se stabiliserait au point E' avec une quantité q_d échangée à un prix p_m . Pour pouvoir atteindre l'objectif de prix visé, il est nécessaire d'introduire un tarif douanier. La courbe d'offre correspond alors à la ligne en gras, ce qui signifie que les producteurs locaux peuvent produire une quantité q_o , alors qu'en situation de marché ouvert, ils n'auraient été compétitifs que pour la quantité q_o . Le reste de la demande est

satisfait par une quantité $q_d - q_0$ d'importations auxquelles le tarif douanier est appliqué.

Une analyse en termes de bien-être permet de voir quel est le résultat, pour la société, d'une mesure de protection douanière. La perte de surplus du consommateur¹ correspond dans la Figure 7 à une surface de $a+b+c+d$, alors que le surplus du producteur² augmente de la surface a et le montant de la taxe sur les importations prélevé par l'État correspond à la surface c (on fait ici l'hypothèse que ce montant est utilisé de manière optimale par l'État). On voit au final apparaître une perte sèche égale aux surfaces b et d . La perte représentée par la surface d est liée au fait que les consommateurs consomment moins et paient plus, alors que celle liée à la surface b est due au fait que les producteurs domestiques sont encouragés à augmenter leur production en utilisant des ressources (travail, capital, terre) qui ne peuvent être utilisées de manière plus efficiente à d'autres fins.

L'analyse que nous venons de réaliser ne correspond toutefois pas exactement à la situation de l'UE. En effet, elle correspond plutôt à une situation de « petit pays ouvert » n'ayant aucune influence sur les marchés mondiaux. Dans le cas qui nous intéresse, le pouvoir de marché de l'UE pousse les prix mondiaux à la baisse lorsqu'elle introduit un droit de douane. L'explication à cela se trouve dans le fait que la quantité demandée par l'UE sur les marchés internationaux diminue lorsqu'elle introduit un tarif douanier, ce qui pousse les prix à la baisse. Dans la Figure 7, cela correspond à un passage du prix mondial de p_m à p'_m , d'où une augmentation de recettes de l'État liée au tarif douanier équivalant à une surface e . La perte sèche $b+d$ peut alors être compensée par e . Si $(b+d) > e$, le résultat final est tout de même négatif en termes de bien-être, alors qu'à l'inverse si $(b+d) < e$, le résultat de l'opération est positif. Il s'agirait alors de calculer un droit de douane optimal qui ferait bénéficier au maximum l'UE de son pouvoir de marché. Toutefois, les accords commerciaux signés sous l'égide de l'OMC,

¹ Différence entre le prix maximum qu'un consommateur est disposé à payer pour acheter un bien et le prix effectif de ce dernier. (Mankiw, 1998)

² Différence entre le prix reçu par le producteur à l'occasion de la vente d'un produit et le coût de production. (Mankiw, 1998)

respectivement du GATT, limitent ce type de comportement stratégique en fixant un droit de douane ad-valorem³ maximal.

Le cas d'un pays exportateur

Nous avons vu que la protection douanière couplée aux prix garantis provoque deux effets : ils poussent la consommation sur le marché intérieur à la baisse et incitent les agriculteurs à augmenter leur production. On observe là une contradiction entre l'offre et la demande qui est encore plus accentuée lorsque les producteurs attirés par la stabilité offerte par les prix garantis optent pour des productions protégées au détriment d'autres produits en ignorant les signaux du marché. C'est par ce mécanisme que d'une situation d'importateur, un pays peut passer à une situation d'exportateur décrite dans la Figure 8.

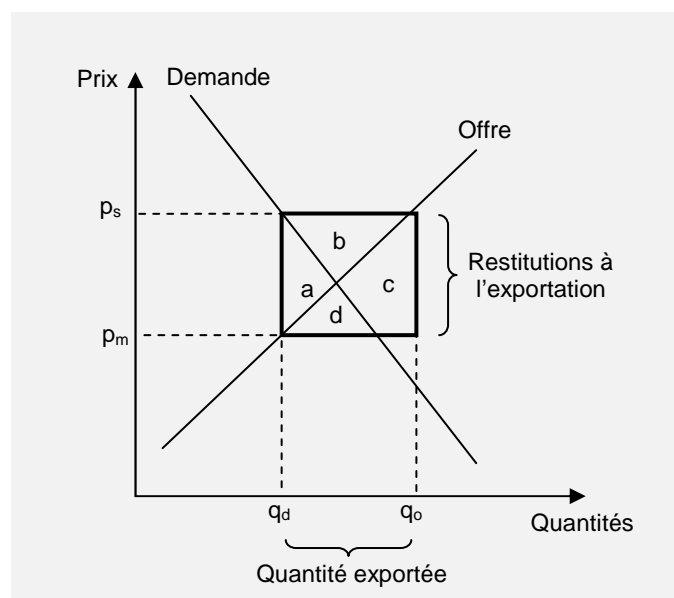


Figure 8 : Soutien des prix dans une situation d'exportateur

Dans cette situation, le prix de soutien p_s est maintenu. Le résultat de cette situation est que le marché intérieur n'absorbe plus que la quantité q_d , alors que les producteurs mettent à disposition une quantité q_o . La différence $q_o - q_d$ doit être exportée sur le marché mondial à un prix p_m . Pour que le prix payé aux agriculteurs ne diminue pas, des restitutions à l'exportation comblent la différence

³ Le droit de douane ad-valorem correspond à un pourcentage de la valeur du produit importé, par opposition au droit de douane spécifique qui est un montant défini par unité de quantité importée. Ce dernier type de droit de douane a été utilisé par l'UE pour les produits agricoles jusqu'à ce qu'il soit interdit par l'accord du GATT de 1994 et converti en un droit ad-valorem.

$p_s - p_m$ ⁴. Nous avons décrit plus en détail le système des prix de soutien dans l'Encadré 1.

Une analyse en termes de bien-être nous permet de faire ressortir une perte pour les contribuables équivalente à la surface $a+b+c+d$ destinée au paiement des restitutions qui sont transférées aux producteurs. À cela, on peut ajouter des pertes sèches de surplus du consommateur ($a+d$) et du producteur ($c+d$) similaires à ce qui a été observé précédemment dans la situation d'un pays importateur. Si le pays étudié dispose d'un pouvoir de marché, les quantités exportées poussent les prix mondiaux à la baisse et augmentent encore plus les restitutions et les pertes sèches.

Dans le cas des marchés agricoles concernés par la PAC, on a pu constater une évolution qui a fait passer l'UE d'une situation de pays importateur, dans les années 1960, à celle, dans les années 1980, d'un pays exportateur pris dans une dynamique où l'écart entre les prix mondiaux et les prix intérieurs ne cessaient d'augmenter, entraînant un accroissement constant des coûts budgétaires et des pertes sèches.

II.1.3. Les quotas de production et autres mesures de contrôle de l'offre

Nous avons vu que le soutien aux prix agricoles peut mener à des situations de production excédentaire croissante entraînant des coûts budgétaires élevés. L'UE a connu de telles situations dans plusieurs secteurs de la production agricole. Un moyen d'éviter cela est le contrôle de l'offre. Ce contrôle peut intervenir de manière directe en restreignant la quantité produite avant la décision de production, ou alors à la fin du processus en détruisant une partie. Le premier cas de figure est utilisé dans les organisations communes de marché du lait, du sucre et du tabac en attribuant des droits à produire aux producteurs, alors que la destruction se pratique le plus souvent pour les fruits et légumes. Le contrôle de l'offre peut aussi être indirect. Il agit alors de limiter certains facteurs de production. L'exemple le plus connu est celui du gel des terres. Sur le fond, toutes

⁴ En raison du prix institutionnel fixe (p_s), les restitutions à l'exportation sont variables, empêchant ainsi les signaux du marché mondial de parvenir au marché intérieur.

les mesures de restriction de l'offre agissent de manière similaire. C'est pourquoi ici nous n'en détaillons qu'une : les quotas de production.

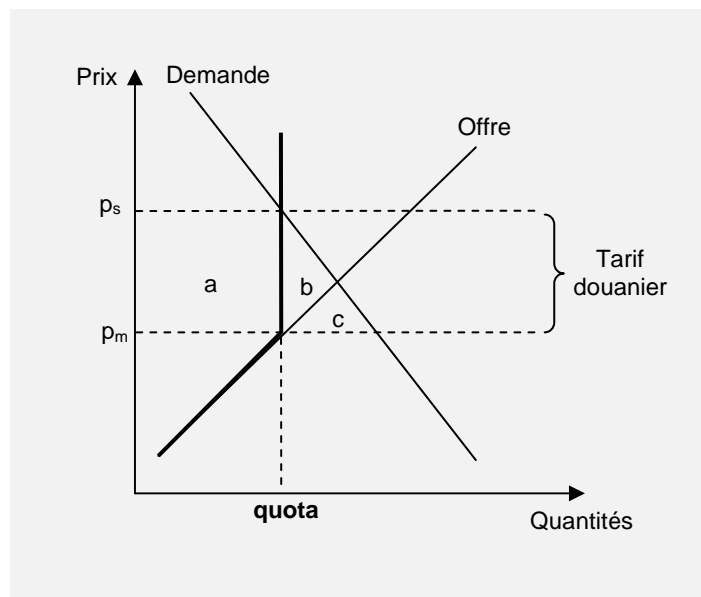


Figure 9 : Quota de production

La Figure 9 montre qu'il est possible d'atteindre un prix p_s supérieur au prix mondial p_m en permettant de ne produire que la quantité fixée par le quota. Une telle mesure n'est efficace que si un tarif douanier minimal de $p_s - p_m$ dissuade les producteurs étrangers de vendre leurs produits sur le marché intérieur. Par rapport à la situation de production excédentaire découlant d'un prix de soutien (cf. Figure 8), la solution du quota a l'avantage de ne pas engendrer de dépenses budgétaires excessives et d'avoir un bilan en termes de bien-être moins négatif. Par rapport à une situation de marché ouvert, les consommateurs perdent un surplus équivalent à la surface $a+b+c$ dont la part a est transférée aux producteurs. Il est possible que ces derniers subissent aussi une perte de surplus si le quota était fixé en-dessous de la quantité qu'ils produiraient en situation de marché ouvert (dans la Figure 9 cette quantité est égale au quota). Comme le but d'une telle mesure est généralement d'améliorer la situation des producteurs cette perte de surplus devrait être plus que compensée par l'augmentation des prix (surface a).

En plus de la perte d'utilité des consommateurs, un autre problème est soulevé par l'introduction de quotas. Le fait de figer la production à un certain niveau rend plus difficiles les gains de productivité. En effet, les bénéfices de ceux-ci ne se

réalisent totalement qu'à condition de pouvoir augmenter le volume de production, ce qui est difficile, voir impossible, sous un régime de quotas. Cette difficulté pourrait être partiellement surmontée s'il existait un marché des droits de production : cela permettrait aux producteurs les plus efficaces d'acquérir des quotas auprès de ceux qui sont moins productifs. Pour ces derniers, la vente de leurs droits de production serait intéressante à partir du moment où leur prix deviendrait supérieur à la valeur actualisée des bénéfices qu'ils pourraient tirer de leur production future.

La fixation de quotas de production a une influence positive sur le marché international si l'on considère que la situation initiale est celle décrite sous le point « Le cas d'un pays exportateur » et que le pays considéré dispose d'un pouvoir de marché. La baisse de prix induite sur le marché international par les exportations subventionnées est limitée suite à l'introduction de quotas. Par contre, l'effet lié au droit de douane persiste : il n'y a pas de demande venant du pays considéré sur le marché international, ce qui y diminue le prix du bien considéré par rapport à une situation de libre-échange total. Dans le cas des contingentements laitiers mis en place dans le cadre de la PAC, ils ont été fixés de telle manière que l'UE restait exportatrice de produits laitiers sur les marchés internationaux.

La façon dont sont attribués les quotas de production pose, en plus des difficultés d'efficacité économique et commerciale, certaines questions d'équité. En effet, l'attribution des droits à produire est délicate car elle est généralement faite sur une base historique. Cela désavantage les nouveaux producteurs qui veulent se lancer dans la production d'un bien soumis à quotas. Les nouveaux arrivants doivent acquérir des quotas, soit sur le marché s'il existe, soit en achetant des terres auxquelles sont liés des droits de production et dont le prix s'en trouve en conséquence augmenté (on parle là d'effet de patrimoine que nous expliquons dans l'Encadré 3) La fixation des quotas de production sur une base historique pose non seulement des difficultés au niveau des producteurs, mais aussi entre les régions. Par exemple, l'Italie n'accepte toujours pas son faible quota laitier basé sur sa production des années 1980 qui était alors relativement basse (Bureau, 2007).

II.2. Les aides directes

La principale option choisie par l'UE pour faire face aux problèmes liés à la politique de soutien des prix agricoles a été de passer à un système d'aides directes. On distingue deux catégories d'aide directe. La première donne, à chaque hectare servant à la production d'un bien donné, le droit à un montant d'aide : on parle d'aide directe couplée. La seconde, appelée aide directe découplée, est un montant accordé à chaque agriculteur sans tenir compte de ce qu'il produit. Ce montant est généralement défini par rapport à la superficie de l'exploitation agricole.

II.2.1. L'aide directe couplée

C'est la réforme de la PAC de 1992 qui a lancé l'utilisation d'aides directes couplées dans la Communauté européenne. Il s'agissait alors de compenser la diminution des prix garantis par des aides à l'hectare (*cf.* point I.1.2). Ce type d'aide peut être assimilé à la subvention d'un facteur fixe de production, généralement, la terre. Par rapport à une aide sous forme de prix garantis, les subventions directes à l'hectare couplées à une production donnée devraient avoir un effet de distorsion moindre. La quantité produite devrait être moindre que si le soutien s'opérait par un prix garanti. En effet, ce dernier type de politique de soutien pousse les producteurs à utiliser plus d'intrants (des engrais par exemple) pour pousser au maximum la production de chaque hectare puisque chaque unité supplémentaire produite leur rapporte un peu plus. Si la subvention est liée à un facteur fixe tel que la terre, la quantité produite par hectare devrait être moindre car les coûts variables supplémentaires liés à une utilisation intensive d'intrants ne seraient plus couverts par le prix de vente du produit. Cet effet est toutefois contré par la réallocation des terres en faveur des productions subventionnées : les producteurs sont poussés à utiliser de plus grandes surfaces pour la production des biens qui donnent droit à une subvention.

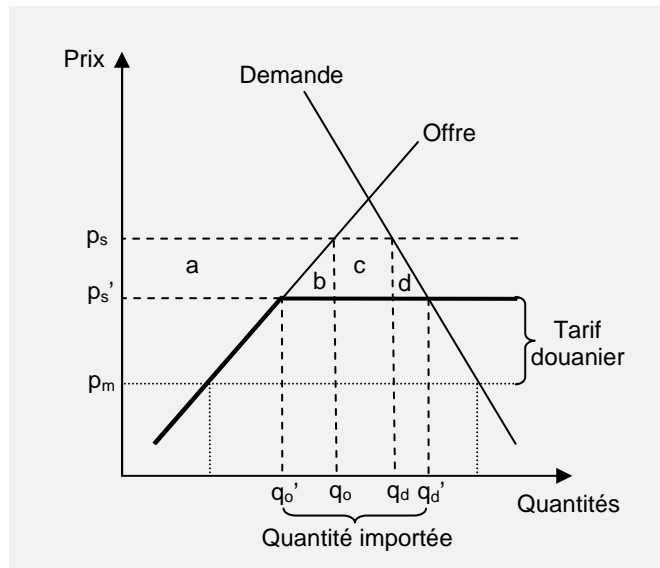


Figure 10 : Aide directe couplée : situation d'un pays importateur

Nous faisons maintenant une analyse en termes de bien-être global en nous basant sur la réforme de la PAC de 1992, c'est-à-dire une diminution du prix garanti compensé par un paiement direct à l'hectare pour une culture donnée ou à la tête de bétail. Dans ce cas, l'effet d'une aide directe couplée par rapport à celui de la politique de soutien des prix devrait être le suivant : avec la baisse du prix garanti de p_s à p_s' , les consommateurs gagnent un surplus d'une surface égale à $a+b+c+d$, alors que les producteurs perdent un surplus de $a+b$ qui est compensé par un paiement direct qui vient des contribuables. Au final, le résultat est positif : le gain de surplus est de $c+d$.

Un autre effet intéressant de l'aide directe couplée est qu'elle a une influence moins forte sur les quantités et les tarifs appliqués aux importations que le système de soutien des prix, par rapport à une situation de libre-échange. En effet, la baisse des prix garantis de p_s à p_s' permet une diminution du tarif douanier nécessaire à leur maintien, ce qui entraîne une augmentation des importations qui passent de $q_d - q_o$ à $q_d' - q_o'$.

Au niveau des quantités produites, la Figure 10 nous montre qu'elles passent de q_o à q_o' . Cela représente l'effet de diminution de la productivité à court terme que nous avons décrit ci-dessus. Nous avons aussi vu que cet effet est atténué à plus long terme par une réallocation des terres vers les cultures donnant droit à une

subvention. Graphiquement, cela pourrait être représenté par un décalage de la courbe d'offre vers la droite et donc à une augmentation de la quantité produite.

Les chiffres de la production de céréales de l'Union européenne à quinze pays (concernée par une compensation de la baisse des prix garantis par une aide directe à l'hectare) corroborent la thèse de l'augmentation de production : nous constatons qu'elle est passée de 181 millions de tonnes en 1992 à 214 millions de tonnes en 2002 (données *Eurostat*).

Il est aussi intéressant de noter que la compensation de la perte de surplus des producteurs (a+b) comprend une part (b) qui correspondait dans la situation de soutien des prix à une perte sèche. On peut alors dire que les producteurs sont surcompensés. Cela peut aussi expliquer une part de l'augmentation de la production malgré la diminution du prix : cette surcompensation conduit à une augmentation de la rentabilité de la production des produits concernés par l'aide directe couplée.

Si le pays considéré n'était pas importateur, mais exportateur, le passage d'un système de prix garantis à un système de paiements directs couplés aurait des effets similaires. La principale différence se trouve au niveau des bénéficiaires de la diminution des prix. En effet, une part de celle-ci profite aux consommateurs – comme dans le cas du pays importateur – alors que l'autre part profite aux contribuables. Cette dernière part provient de la diminution des restitutions à l'exportation. Tout comme pour un pays importateur, ce gain de surplus correspond à une perte pour les producteurs. Celle-ci est compensée par les contribuables uniquement. L'effet sur le commerce extérieur est aussi comparable à celui que l'on trouve dans le cas d'un pays importateur : les distorsions commerciales sont moins importantes à court terme car les quantités exportées diminuent en raison de la baisse des subventions. A plus long terme par contre, la réallocation des terres cultivables et la surcompensation poussent aussi la production à la hausse, ce qui diminue, ou même annule gains réalisés par le changement de système de soutien.

L'aide directe couplée – tout comme l'aide directe découplée – provoque aussi un effet de patrimoine qui pousse le prix des terrains qui en bénéficient à la hausse (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : L'effet de patrimoine

Dans l'UE, pour bénéficier de quotas de production ou d'aides directes couplées, les producteurs doivent généralement disposer de terres qu'ils consacrent à telle ou telle culture. Après l'introduction de ce type de mesures, il a été constaté que le prix des terres liées à un quota de production ou à une aide directe a augmenté ; tout comme le fermage des terrains dans les cas où les agriculteurs n'en étaient pas propriétaires. Ce phénomène peut être expliqué par le fait que la valeur d'un terrain agricole est calculée sur la base de ses rendements futurs. Si ce terrain donne droit à une aide directe régulière, respectivement à une rente liée à un quota de production, son prix va augmenter de la valeur actualisée de ces paiements futurs. Cela donne par conséquent un prix à aux droits à produire ou aux droits à recevoir des paiements directs : on parle là d'effet de patrimoine ou de capitalisation.

Dans une étude menée en Irlande du Nord entre 1994 et 2002, Patton *et al.* (2008) arrivent à la conclusion que les paiements directs de la PAC ont une influence différente sur le fermage des terrains selon la nature de la production et le type de paiement. Ils relèvent, par exemple, que les aides directes couplées à la production ovine sont intégralement capitalisées dans le fermage des terrains, alors que ce n'est pas le cas pour la production bovine. Ils expliquent cela par le fait que la production ovine n'utilise que peu d'autres inputs que le terrain. En ce qui concerne le type de paiements, l'étude observe que les paiements découplés destinés aux régions les moins favorisées sont entièrement capitalisés dans le fermage des terrains. Les auteurs y voient une implication importante pour l'introduction du régime de paiements uniques et prévoient que ces paiements – découplés de la production, mais liés au terrain – seront entièrement capitalisés dans les fermages ou dans la valeur du terrain.

Prévus initialement pour soutenir le revenu des producteurs, les paiements directs ainsi que les quotas de production ne bénéficient finalement pas totalement (ou pas du tout) aux producteurs, mais aux propriétaires fonciers. Bien que cinquante-neuf pour cent de la superficie agricole utilisée (chiffre de 1997 pour l'UE à 15 pays, source : Eurostat) soit la propriété des producteurs,

ce problème de redistribution soulève des questions quant aux outils d'intervention : ceux qui ont été décrits comme les plus efficaces n'atteindraient finalement pas toujours les personnes qu'ils étaient censés soutenir.

De plus, l'augmentation des prix des terrains ou du fermage liée à l'effet de patrimoine pénalise les nouveaux arrivants dans le secteur agricole : ils doivent disposer d'un capital plus important pour acquérir du terrain ou supportent des fermages plus élevés, ce qui diminue leur rentabilité.

II.2.2. L'aide directe découplée

L'aide directe découplée a été introduite dans la PAC suite aux réformes de 2003. À terme, l'UE désire faire de cet instrument, avec la politique de développement rural, son principal outil d'intervention en agriculture. Lorsqu'on parle d'aide directe découplée, on entend « découplée des décisions de production ou de consommation ». Cela signifie que l'aide accordée aux producteurs doit provenir de fonds publics et ne doit en aucun cas être liée au type de productions, à leur niveau (qui peut être égal à zéro), aux prix tant intérieurs qu'extérieurs ou encore au coût que représentent les intrants ou les différents facteurs de production. Cette définition du découplage est basée sur les critères définissant les soutiens acceptés par l'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (boîte verte) (OMC, 1994).

Les effets de ce type de soutien ressemblent à ceux de l'aide directe couplée que nous avons décrite ci-dessus. Néanmoins, la réflexion ne doit plus être menée par rapport à un seul produit, mais dans l'optique de l'agriculture dans sa globalité. Cela s'explique par le fait que les aides découplées laissent un choix de production total aux agriculteurs. Il découle de cela que l'effet de réallocation des terres cultivables que nous avons vu dans le point sur l'aide directe couplée n'est plus valable pour l'aide directe découplée. Elle serait donc plus intéressante en raison de distorsions commerciales plus faibles et de sa meilleure efficacité économique tant par rapport à un système de soutien des prix que par rapport à un système d'aides directes couplées.

Butault et Le Mouël (2004) relèvent toutefois plusieurs limites du découplage :

- L'offre de travail agricole pourrait diminuer suite au découplage de l'aide car celui-ci devient moins rémunérateur comparativement au travail dans

d'autres secteurs. Cela est susceptible de faire varier les choix et les volumes de production.

- L'aide dé耦plée peut avoir un impact sur l'investissement. En augmentant les fonds propres des bénéficiaires, elle leur permet un accès plus facile au marché des capitaux avec pour conséquence des investissements plus importants qui peuvent affecter les volumes et les choix de production.
- Des paiements directs dé耦plés peuvent avoir un effet d'assurance et un effet de richesse (Hennessy, 1998). Lorsque le prix de vente futur des produits est incertain, l'effet d'assurance des paiements directs donne aux producteurs averses au risque le moyen de le réduire grâce aux aides qu'ils sont certains de toucher. L'effet de richesse est lié à la fortune que les bénéficiaires de soutiens peuvent amasser grâce à ceux-ci. Cette fortune aura pour effet de diminuer leur aversion au risque. Les deux effets (assurance et richesse) poussent les agriculteurs à produire plus en réduisant le risque auquel ils sont confrontés. Il faut ajouter que ces effets ne sont pas propres à l'aide directe dé耦plée ; ils ont une influence plus ou moins forte dans tous les types de soutien.
- Comme les paiements directs proviennent de fonds publics, la question de leur coût d'opportunité se pose. Si celui-ci était nul, les transferts aux agriculteurs par le biais des paiements directs forfaitaires seraient économiquement efficaces. Ce cas est toutefois peu réaliste : le coût d'opportunité des fonds publics est positif et donc plus les paiements aux agriculteurs sont élevés, plus leur coût pour la société dans son ensemble croît. La question qui se pose alors est de savoir si l'aide directe dé耦plée est réellement la meilleure solution. Dans la littérature, les points de vue sur cette question divergent : Moschini et Sckokai (1994), par exemple, montrent qu'une politique de soutien dé耦plée est toujours plus efficace que des mesures de couplées aux décisions de production et de consommation. D'autre part, Chambers (1995) relève que lorsque les volumes d'aide sont élevés et le coût d'opportunité des fonds publics important des mesures de contrôle de l'offre pourraient être plus efficaces.

II.3. Analyse des politiques agricoles à l'aide des nouvelles théories du commerce international

Dans les points qui précèdent, nous avons pu constater que les différents instruments d'intervention utilisés dans le cadre de la PAC engendrent des coûts plus ou moins élevés en termes de bien-être par rapport à une situation de libre-échange. Ce type d'analyse ne tient toutefois pas compte d'éléments tels que la préférence des consommateurs pour la variété ou pour les produits nationaux ; ou de la concurrence imparfaite qui sévit sur les marchés agricoles.

II.3.1. Préférence pour la variété et pour les produits nationaux

Philippidis et Hubbard (2003) présentent une analyse du coût de la PAC incorporant des variables concernant la préférence pour la variété et pour les produits nationaux. Nous nous inspirons de leur travail pour décrire l'effet de la préférence des consommateurs pour la variété et les produits nationaux sur le coût de la PAC.

Par « préférence pour la variété », nous comprenons que les consommateurs retirent une utilité supplémentaire de la différenciation des produits. Philippidis et Hubbard expriment cette notion en considérant que les consommateurs établissent un classement des différentes variétés d'un produit. Cette notion est basée sur les travaux de Lancaster (1984). Ils stipulent que pour chaque produit domestique, il existe un proche substitut étranger. Dans cette situation un petit pays aurait avantage à mettre en place une protection pour le marché dudit produit : cela permettrait à l'industrie domestique d'y réaliser des profits à court terme entraînant une augmentation du nombre d'entreprises et donc du nombre de variétés disponibles. En plus du bénéfice retiré de l'accroissement du nombre de variétés, l'augmentation du nombre d'entreprises provoque une concurrence plus accrue qui entraîne à son tour une baisse des prix. Il faut toutefois noter que les consommateurs ne peuvent pas bénéficier de ces avantages si le secteur concerné est dans une situation de concurrence imparfaite (nous abordons cette problématique plus en détail dans le point suivant).

En plus de la préférence pour la variété, Philippidis et Hubbard notent aussi une préférence des consommateurs pour les produits d'origine nationale. En effet, ils

citent plusieurs études qui prouvent que les consommateurs ont des préférences asymétriques biaisées en faveur des produits indigènes. Cela a pour conséquence d'agir sur le commerce de la même manière qu'une barrière commerciale. Cet effet est particulièrement important en ce qui concerne les produits alimentaires. Aux vues des effets que provoquent les préférences, on peut alors faire l'hypothèse que les coûts de la PAC, comme décrits dans les points précédents, sont surestimés.

Sur cette base théorique, les auteurs calculent, à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable (EGC, cf. point III.1), les coûts et les bénéfices que représenterait une suppression de la PAC. Dans ce modèle, le secteur de la transformation alimentaire est représenté en situation de concurrence imparfaite en raison, notamment, de la préférence asymétrique des consommateurs, biaisée en faveur des produits alimentaires nationaux. Les résultats tirés de ce modèle montrent que l'« effet de variété » positif pourrait compenser en partie le coût économique de la PAC mesurés de manière conventionnelle. Ces résultats sont toutefois à prendre avec précaution : si la PAC induit un « effet de variété » positif en Europe, elle impose dans le même temps un coût supplémentaire pour le reste du monde en raison, notamment, de la réduction de la variété des produits nationaux et des conséquences que cela entraîne.

II.3.2. La concurrence imparfaite et les comportements stratégiques dans les marchés agricoles et agro-alimentaires

Selon Reimer et Stiegert (2006) les marchés internationaux des produits agro-alimentaires, des matières premières ainsi que des intrants agricoles se trouvent souvent dans des situations de concurrence imparfaite. En effet, dans de nombreux cas, seul un petit nombre d'entreprises, privées ou publiques, se partagent ces marchés au niveau global. Dans de telles situations, les quelques entreprises qui se partagent un marché bénéficient de larges profits tirés de leur situation oligopolistique. Dans une telle situation, selon la « théorie commerciale stratégique », un gouvernement peut avoir intérêt à intervenir afin que la ou les entreprises de son pays puissent bénéficier d'une plus grande part des profits liés à la concurrence imparfaite.

La théorie justifiant cela nous vient de Brander et Spencer (1985). Dans leur article, ces auteurs décrivent une situation dans laquelle se trouvent deux pays exportateurs et un pays importateur. Si un des pays exportateur décide de subventionner ses exportations, et que l'autre pays exportateur ne réagit pas, ce dernier se verra contraint de diminuer ses parts de marché au profit de l'autre pays. Cela a pour conséquence de transférer les rentes liées à la situation oligopolistique du marché d'un pays à l'autre. L'exemple souvent utilisé pour illustrer ce cas de figure concerne l'industrie aéronautique. En effet, sur ce marché, seul un petit nombre d'entreprises sont présentes et il y existe d'importantes rentes liées à la concurrence imparfaite ainsi qu'aux économies d'échelle. Pour cette raison, le pays d'origine de chacune d'elles peut avoir intérêt à subventionner son « champion national » afin d'évincer les concurrents du marché et de capter la rente.

Dès lors, la question qui se pose est de savoir si les soutiens à l'agriculture pratiqués dans le cadre de la PAC répondent à cette logique de captation de rentes liées à la concurrence imparfaite. Nous avons vu dans le chapitre I que jusque dans les années 1990, l'UE a subventionné certaines de ses exportations de produits agricoles. Dans un tel cas, l'UE – en tant qu'institution active et influente sur les marchés internationaux – pouvait sérieusement être soupçonnée de chercher à capter des rentes et à évincer ses concurrents, les autres pays producteurs. Depuis, l'OMC a proscrit ce type d'interventions. Il s'agit maintenant de savoir si les autres moyens d'intervention utilisés dans le cadre de la PAC, tels que les paiements directs découplés et les protections contre les importations, peuvent avoir des effets de captation de rentes liées à la concurrence imparfaite sur les marchés internationaux. À priori la réponse est négative, car ces soutiens sont destinés aux agriculteurs qui se trouvent dans une situation de concurrence parfaite par excellence. McCorriston (2002) montre toutefois que l'industrie agricole et agro-alimentaire est loin de se trouver dans une situation de concurrence parfaite. En effet, tant les industries fournissant les intrants aux agriculteurs, que les industries de transformation et de distribution de produits agricoles sont en situation de concurrence imparfaite et captent, en partie, les aides accordées aux agriculteurs. Sur ce constat, nous pouvons tirer la conclusion

que la PAC permet indirectement à des entreprises européennes actives dans le secteur agro-alimentaire de capter des rentes liées à la concurrence imparfaite qui prévaut sur les marchés internationaux.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de voir les avantages et inconvénients théoriques des soutiens à l'agriculture qui sont ou ont été utilisés dans l'UE. Au final, nous constatons que même la méthode considérée comme la plus efficace, l'aide directe découplée, engendre certains problèmes et ne tient pas compte d'éléments aussi importants que les préférences des consommateurs ou la concurrence imparfaite. On peut dès lors se demander dans quelle mesure le soutien à l'agriculture peut agir ou, ce qu'il se passerait s'il venait à être supprimé. Pour répondre à ces questions, des modèles de simulation des impacts des politiques agricoles ont été élaborés. Nous les présentons dans le chapitre suivant.

III. Les modèles de simulation d'impact des politiques agricoles

Pour essayer de connaître l'impact d'une politique agricole ou pour justifier une position lors de négociations commerciales, de nombreux modèles de simulation d'impact ont été développés. L'agriculture est depuis longtemps un secteur très contrôlé et encadré. De ce fait, de nombreuses données ont pu être rassemblées en bases de données, donnant ainsi une large base d'analyse qui a permis la création de modèles de simulation d'impact des politiques agricoles.

Dans ce chapitre, nous décrivons les modèles d'équilibre général calculable et les modèles en équilibre partiel⁵, puis nous nous penchons plus en détail sur un modèle d'équilibre général calculable : le modèle GOAL. Cette démarche est faite dans l'optique de comprendre le fonctionnement de ces modèles et leurs implications économiques, mais n'a pas pour but d'entrer dans les détails techniques de leur construction.

III.1. Description des modèles d'équilibre général calculable et en équilibre partiel

L'emploi des modèles en équilibre partiel et d'équilibre général calculable est particulièrement adapté dans un cadre international : ils analysent, par exemple, l'impact de politiques agricoles (ou autres) sur les prix et les échanges. Il existe aussi des modèles de demande ainsi que des modèles d'offre. Ces derniers sont intéressants du point de vue de l'analyse de l'impact de politiques sur des exploitations agricoles en particulier ou sur des régions. Les modèles peuvent aussi être distingués par le fait qu'ils sont statiques ou dynamiques. Les premiers couvrent une seule période, alors que les seconds prennent en compte des équilibres successifs résolus à chaque période, qui sont liés entre eux par des variables de stock (par exemple la population ou le capital).

III.1.1. Les modèles en équilibre partiel

Les modèles en équilibre partiel permettent une simulation de l'impact de politiques (comme la libéralisation des échanges, la suppression ou la modification de soutiens) sur un secteur en particulier ou sur quelques secteurs

⁵ Cette description est inspirée de Galgo (2007)

(par exemple, le blé, respectivement les céréales en général). Le reste de l'économie y est traitée comme si elle était figée et qu'il n'existait pas d'interactions avec le secteur étudié.

Le principal avantage des modèles en équilibre partiel est qu'ils permettent de décrire un secteur de manière très détaillée. Ils permettent de poser des hypothèses réalistes n'imposant pas ou peu de contraintes à priori sur la façon dont les biens se substituent les uns aux autres. Ils permettent aussi de bien prendre en compte les instruments de politique agricole complexes que nous avons décrits dans le chapitre précédent. Ce type de modèles permet une analyse fine de problèmes particuliers et offre des possibilités de prospective et de prévisions. (Bureau & Gohin, 2005)

Le manque de cohérence avec le reste de l'économie est la principale faiblesse des modèles en équilibre partiel. En effet, ils ne tiennent pas compte des impacts que le secteur étudié peut avoir sur le reste de l'économie. Par contre, la relation inverse peut être prise en compte en modifiant les variables de manière exogène. Un autre défaut des modèles en équilibre partiel se trouve au niveau des analyses en termes de bien-être qui ne sont que rarement menées ou faites de manière incomplète du fait que les relations intersectorielles ne sont pas prises en compte.

Comme exemples de modèles en équilibre partiel utilisés dans le domaine de l'agriculture on peut citer les modèles développés par le *Food and Agricultural Policy Research Institute* (FAPRI) qui est une institution centrale dans le domaine des négociations internationales. Ces modèles sont essentiellement destinés aux projections sur les marchés des produits agricoles mais permettent aussi des simulations de politiques économiques et d'accords commerciaux. On peut aussi citer le modèle AGLINK de l'OCDE qui est en fait « une coquille harmonisant des simulations faites par les pays membres [...] » (Bureau & Gohin, 2005). Ce modèle est à la base de l'« *Agricultural Outlook* » publié annuellement par l'institution.

III.1.2. Les modèles d'équilibre général calculable

Les modèles d'équilibre général calculable décrivent l'ensemble de l'économie et incluent tous les biens. Ces modèles sont basés sur des équations qui représentent

le comportement des différents acteurs que sont les consommateurs et les producteurs. Chacun d'entre eux peut avoir une demande et une offre de biens, de services ou de facteurs de production qui est plus ou moins élevée en fonction des prix. En posant l'hypothèse que les forces du marché poussent à l'équilibre entre offre et demande, les modèles d'équilibre général calculable permettent de déterminer les prix qui mènent à cet équilibre et l'allocation des ressources et des revenus qui en résultent. Une structure « entrées-sorties », représentant les interconnexions entre les industries d'une chaîne de valeur ajoutée, se retrouve dans tous les modèles d'équilibre général calculable.

L'intérêt de ces modèles est qu'ils permettent d'évaluer les effets principaux d'une politique sur plusieurs secteurs tout en prenant en compte des variables telles que le bien-être, la production, la consommation. Ils mettent aussi en évidence les conséquences générales des politiques sur les échanges commerciaux, les investissements, l'emploi, les revenus, les prix, les termes de l'échange ou encore la productivité. Toutefois, ces modèles, à l'instar de tous les modèles théoriques, doivent être utilisés avec précaution car leurs résultats peuvent varier en fonction de la manière dont les modélisateurs choisissent de décrire les préférences des agents (élasticités), de la base de données sur laquelle est fondé leur modèle ou de leurs hypothèses concernant les paramètres des modèles.

Comme exemples de modèles d'équilibre général calculable, on peut citer la famille de modèles du *Global Trade Analysis Project* (GTAP) dont les points forts sont la qualité de la base de données ainsi que la transparence sur la construction des modèles, le modèle LINKAGE de la Banque mondiale qui a la particularité d'être un modèle dynamique ou les modèles de l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI) qui sont centrés essentiellement sur les pays en voie de développement.

III.1.3. Critique des modèles

Bureau et Gohin (2005) relèvent que « les résultats de simulations d'un modèle ne sont que l'expression quantifiée d'un certain nombre de mécanismes bien identifiés. Ils ne peuvent en aucune façon prétendre donner une réponse définitive

à la question de l'impact de telle ou telle décision de politique économique, mais offrent un point de départ [...] permettant le chiffrage synthétique de mécanismes de base. ». Nous dressons maintenant une liste de certaines des limites de la modélisation que ces auteurs ont mises en évidence :

- La plupart des modèles en équilibre partiel non spatiaux ne permettent pas de déterminer les flux bilatéraux, d'où l'impossibilité de prendre en compte des politiques commerciales discriminatoires ou préférentielles.
- La substitution imparfaite des biens d'origine différente est supposée dans certains modèles (surtout en équilibre général calculable). De ce fait, lors de chocs de politique économique, les termes de l'échange peuvent avoir une forte sensibilité à l'élasticité de substitution.
- L'agrégation de pays en groupes souvent pratiquée dans les modèles peut mener à des conclusions qui ne prennent pas en compte la complexité de situations locales particulières : plus vaste est la zone géographique ou plus grand est le nombre de secteurs couverts, plus il est difficile d'obtenir des données homogènes et de bonne qualité.
- Pour passer d'un équilibre à l'autre, les modèles ont tendance à ignorer ou à sous-estimer les coûts de transaction et de transition (par exemple les coûts de la migration de la main d'œuvre d'un secteur à l'autre).

III.2. Le modèle GOAL

Afin de mieux comprendre les concepts de la modélisation, nous présentons un exemple de modèle. Nous avons choisi le modèle GOAL développé par l'*Institut National de Recherche Agronomique* (INRA) de Rennes.

III.2.1. Description et particularités

Le modèle GOAL est un modèle d'équilibre général calculable défini au niveau de l'UE à quinze États membres. Il s'agit en fait d'une extension à l'UE du Modèle d'Équilibre Général de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Français (MEGAAF). Sa première version a été publiée en 2002, puis a été progressivement enrichie selon les besoins. Ce modèle est principalement destiné à évaluer les impacts de la PAC ainsi que la politique de taxation des intrants

agricoles. Ici nous le décrivons sur la base du document présenté par Gohin (2007) dans le cadre de la *Prospective « Agriculture 2013 »*.

Comme de nombreux autres modèles d'équilibre général calculable, le modèle GOAL a les spécifications suivantes : il est statique, basé sur des hypothèses de concurrence pure et parfaite et d'absence de risque et est basé sur la théorie néoclassique. Ses particularités peuvent être décrites en trois points :

1. Ce modèle distingue trente-deux biens agricoles, trente produits agroalimentaires de première transformation, dix biens d'agrofourriture et deux biens et services représentant le reste de l'économie (*cf.* Tableau 2). Il est basé sur une matrice de comptabilité sociale provenant en grande partie des statistiques publiées par les offices européens. Il faut noter qu'il ne considère que l'UE à quinze États membres, faute de données de qualité similaire pour les nouveaux États membres ainsi que le reste du monde.
2. La représentation des comportements des acteurs sur les marchés considérés (*cf.* Tableau 2) sont représentés de manière traditionnelle : les producteurs maximisent leurs profits sous contrainte technologique, les consommateurs maximisent leur utilité sous contrainte budgétaire et les détenteurs de facteurs primaires maximisent leurs revenus sous contrainte de mobilité. Le modèle GOAL se démarque du fait que ces comportements soient représentés de façon à prendre en compte les spécificités des marchés agricoles et agroalimentaires comme la rigidité de l'offre et l'inélasticité prix et revenu de la demande alimentaire. En ce qui concerne les échanges, certains produits comme les fromages ou la viande de volaille sont supposés imparfaitement substituables selon leur origine (Armington, 1969) ; alors que d'autres sont considérés comme parfaitement homogènes, ce qui donne une importance particulière aux barrières commerciales à l'entrée.

Tableau 2 : Marchés considérés dans le modèle GOAL

Biens agricoles	Biens agroalimentaires	Autre biens et services
Blé tendre	Viande bovine	Azote minéral
Orge	Viande porcine	Phosphore minéral
Maïs grain	Viande volaille	Potasse minérale
Colza	Viande ovine	Pesticides
Tournesol	Viande veau	Produits vétérinaires
Soja	Farine animale	Farine poisson
Protéagineux	Graisses animales	Autre aliment riche en énergie
Betteraves	Beurre	Autre aliment riche en protéine
Prairies	Poudre écrémée	Minéraux
Fourrages autres	Poudre grasse	Semences
Volaille	Lait liquide	Commerce alimentaire
Œufs	Fromages lait vaches	Autres biens et services
Porcs	Fromages autres laits	
Gros bovins	Autres produits laitiers	
Veaux élevage	Aliments composés	
Veaux boucherie	Sons	
Lait vaches	Corn gluten feed	
Matière grasse lait	Iso-glucose	
Matière protéique lait	Bio-ethanol	
Vache nourrice	Autres issus céréales	
Génisses	Huile de colza	
Bovins mâles	Huile de tournesol	
Ovins caprins	Huile de soja	
Lait ovins caprins	Autres huiles	
Fruits	Tourteau de colza	
Légumes	Tourteau de tournesol	
Pomme de terre	Tourteau de soja	
Azote organique	Sucre	
Phosphore organique	Pulpe	
Potassium organique	Mélasses	
Autres biens agricoles		

Source : Gohin, 2007

3. Le modèle GOAL modélise les instruments de politique agricole et commerciale. Il le fait de manière explicite car ces instruments sont introduits directement dans les équations comportementales et d'équilibre du modèle ; et aussi de manière complémentaire car les politiques changent de manière endogène. L'auteur illustre cela par l'exemple des quotas laitiers : le modèle détermine de manière endogène si la production

de lait est supérieure ou inférieure au quota. Trois types d'instruments de politique agricole et commerciale sont représentés dans le modèle. Premièrement, les instruments aux échanges : il s'agit des subventions aux exportations, des droits de douane et des contingents tarifaires. Deuxièmement, les instruments de soutien interne ; catégorie dans laquelle se retrouvent les aides couplées aux volumes produits ainsi qu'aux facteurs de production et aux consommations intermédiaires. Les droits à paiement uniques (aide découplée) sont représentés de manière indirecte par un effet de subvention à la production. Le troisième type d'instruments pris en compte est les moyens de contrôle de l'offre. Il s'agit là des quotas de production (lait, sucre), des quotas sur les intrants variables (vaches allaitantes), des contraintes sur les primes versées (primes spéciales aux bovins mâles, *cf.* I.2.2) et du gel de terres obligatoire.

III.2.2. Fonctionnement du modèle

Pour pouvoir utiliser le modèle GOAL, il est d'abord nécessaire de définir une situation de référence (Gohin, 2007, pp. 8-25). Cela s'explique par le fait que ses paramètres sont calibrés sur les données d'une matrice de comptabilité sociale représentant les flux économiques de 1995. La situation de référence doit contenir les décisions politiques qui ont déjà été prises ainsi que les évolutions tendanciennes. Celles-ci sont formulées sous la forme d'hypothèses qui touchent les domaines suivants :

- *Les technologies de production* : ces hypothèses concernent, par exemple, l'évolution de la productivité marginale des intrants ou de la production par animal. Il faut noter qu'en agriculture, l'identification du rythme et de la composition du progrès technique est très délicate du fait du manque de littérature récente sur le sujet. Il en va de même pour le secteur agro-alimentaire.
- *Les préférences des ménages* : la consommation de ces derniers est représentée dans le modèle comme fonction des prix et des revenus disponibles pour la consommation. Hors de ces effets, le modèle considère

aussi les préférences des consommateurs pour tel ou tel produit. Ainsi par exemple, Gohin fait l'hypothèse que la consommation de viande bovine diminue de un pour cent par an, alors que celle de viande blanche augmente d'un demi pour cent par an.

- *Les conditions des marchés mondiaux* : le modèle GOAL distingue deux zones d'échange : les nouveaux pays membres de l'UE (par rapport à l'UE à quinze) et le reste du monde. Pour prendre en compte les échanges intra européens résultant de l'adhésion des nouveaux membres, les échanges avec la première zone sont augmentés de manière exogène. Pour ce qui est des échanges avec le reste du monde, le modèle prend en compte leurs prix d'échange. Les paramètres des fonctions d'échange sont toutefois modifiés pour prendre en compte les évolutions plus récentes.
- *Les variables macroéconomiques* : les variables sur lesquelles des hypothèses sont posées sont les dotations factorielles, les taux d'épargne, les taux de change et le rythme de l'inflation. En ce qui concerne les dotations factorielles, l'auteur pose des hypothèses de diminution des surfaces agricoles, d'augmentation de la population et de la dotation en capital. Les taux d'épargne sont considérés comme exogènes, alors que pour ce qui est des taux de change, il faut noter que le modèle GOAL est peu adapté à prendre en compte leur problématique car il est centré essentiellement sur les secteurs agricoles et agro-alimentaires dont les échanges n'ont qu'une faible influence sur les taux de change. Comme les prix mondiaux sont fixés en dollars américains, un taux de change dollar/euro de 1,2 a été fixé pour ce modèle. Finalement, l'inflation est prise en compte dans le modèle. Cela est justifié par le fait qu'il existe dans le secteur agricole européen un système de prix de soutien qui sont fixés de manière nominale et qui deviennent moins élevés en termes réels en raison de l'inflation. Cela est aussi vrai pour les droits de douane spécifiques. Pour prendre en compte cette problématique, le modèle GOAL prend comme numéraire l'indice des prix à la consommation. L'hypothèse concernant ce numéraire est qu'il augmente de 1,25 pour cent par an.

- *Les instruments de politique agricole* : le modèle se basant sur la situation de 1995, il est nécessaire que la situation initiale prenne en compte toutes les réformes de la PAC et les accords commerciaux qui ont eu lieu depuis. Cela ne va pas sans difficultés : depuis 2003, les États membres de l'UE ont une certaine liberté dans l'application des réformes. L'auteur propose donc de considérer les effets moyens calculés à partir des productions passées (pour le taux de couplage de l'aide par exemple). Les effets des aides découplées posent aussi problème. Pour pallier cela, l'hypothèse posée est qu'elles agissent comme une subvention à la production de 7,5 pour cent du prix. Dans la situation initiale, la supposition est aussi faite que les objectifs de l'UE concernant la production de biocarburants sont atteints, ce qui est traduit par une demande supplémentaire en huile de colza, en sucre et en blé.

Une fois que les hypothèses sont posées, le modèle peut être utilisé pour prévoir l'impact de différents scénarios. Ceux-ci sont aussi construits sur la base de différentes hypothèses qui décrivent plusieurs évolutions possibles. Par exemple, la *Prospective « Agriculture 2013 »* pose trois scénarios de base. Dans le premier, on fait l'hypothèse que d'une économie mondiale ralentie avec un développement des biocarburants de première génération⁶ ; dans le second, on estime que la croissance mondiale sera tendancielle, que les biocarburants de première génération seront développés et qu'une profonde réforme de la PAC est engagée ; alors que dans le troisième, on suppose une croissance économique accélérée accompagnée d'un développement des biocarburants de première génération, d'une vaste réforme de la PAC et d'accords commerciaux au sein de l'OMC. De plus, chacun de ces scénarios ont plusieurs variantes qui prennent en compte plus ou moins d'accords commerciaux ou différentes évolutions possibles de la politique agricole.

⁶ Par biocarburant de première génération, on entend issus de matières premières alimentaires ; alors que ceux de deuxième génération sont à base de ligno-cellulose (bois, feuilles, paille). La distinction entre les deux générations n'est toutefois pas clairement définie : elle pourrait aussi être faite selon des critères de technique de production ou de niveau d'émission de gaz à effet de serre. (Wikipedia, 2008)

III.2.3. Quelques résultats de la *Prospective « Agriculture 2013 »*

Le modèle GOAL a été utilisé dans le cadre de la *Prospective « Agriculture 2013 »*. Cette démarche a réuni une centaine de chercheurs et a pour but de donner aux pouvoirs publics un appui de réflexion et de décision. Plusieurs modèles et approches (cf. Tableau 3) ont été utilisés pour aborder les différents aspects de cette prospective.

Tableau 3 : Les modèles et approches utilisés dans la Prospective Agriculture 2013

Nom de l'outil	Catégorie	Couverture géo/produits	Domaine de compétence	Institution
GOAL	Modèle d'équilibre général	EU à 15 Ensemble économie	Réformes PAC	INRA-ESR- Rennes
MIRAGE	Modèle d'équilibre général	Monde Ensemble économie	Accords commerciaux	CEPII
OLEOSIM	Modèle d'équilibre partiel	Monde Grandes cultures	Projections biocarburants Réformes politiques agricoles	INRA-ESR- Rennes
WEMAC	Modèle d'équilibre partiel	Monde Grandes cultures	Projections Réformes politiques agricoles	INRA-ESR- Rennes
OSCAR	Modèle d'équilibre partiel/Modèle d'exploitation	France, Régions Cultures arables Filières biocarburants	Réformes PAC Politiques incitation production biocarburants	UMR Eco Publique Grignon, INRA- AgroParisTech
MOREA	Modèle d'offre agrégée	France, Régions Ensemble agriculture	Réformes PAC	UMR LEF Nancy, INRA- ENGREF, UMR Eco Publique Grignon, INRA- AgroParisTech
Simulations comptables	Autres approches quantitatives	France Exploitations agricoles RICA	Revenus agricoles, poids des aides, distribution des aides	INRA- LERECO- Nantes
Chaînes de Markov	Autres approches quantitatives	France	Démographie des exploitations	UMR Eco Publique Grignon, INRA- AgroParisTech

Source : Guyomard, Le Mouël et Forslund, 2007, p. 11

Chacun de ces modèles a été utilisé pour analyser certains des scénarios de la *Prospective « Agriculture 2013 »* (cf. point précédent). Pour donner un exemple de résultats, le Tableau 4, tiré du modèle GOAL, montre les effets escomptés de deux scénarios de réforme de la PAC sur la valeur ajoutée, l'emploi et les revenus dans différents secteurs agricoles et agro-alimentaires.

Tableau 4 : Impacts d'une nouvelle réforme de la PAC sur la valeur ajoutée, l'emploi et les revenus dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires de l'UE à 15.

	« Tendance »	« Taux d'inc. fixé »	« Réforme 1 PAC »		« Réforme 2 PAC »	
	Niv. 2015	Niv. 2015	Niv. 2015	Var/Taux d'inc. fixé	Niv. 2015	Var/Taux d'inc. fixé
Valeur ajoutée (M€)*						
Total agriculture	119 844	123 501	113 624	-8,0%	118 431	-4,1%
Grandes cultures	17 514	21 131	18 809	-11,0%	18 954	-10,3%
Betteraves	758	1 166	787	-32,5%	789	-32,3%
Lait	20 686	21 065	17 707	-15,9%	20 610	-2,2%
Bovins	18 514	18 701	16 420	-12,2%	18 344	-1,9%
Autres animaux	14 890	13 982	13 673	-2,2%	13 580	-2,9%
Autres activités	47 482	47 456	40 400	-0,6%	40 246	-0,9%
Total agro-alimentaire	89 693	89 891	88641	-1,4%	88 824	-1,2%
Emploi						
Agriculture (1000 UTA)	3179	3 218	3191	-0,8%	3219	0,0%
Agro-alimentaire (1000 pers.)	941	955	951	-0,4%	952	-0,2%
Rémunération facteurs (M€)						
Valeur foncier	4315	4 943	1937	-60,8%	2038	-58,8%
Rente quota	2755	2886	0	-	3041	+5,3%
Valeur travail agricole	63 738	65 404	64387	-1,6%	65 439	+0,1%

Source : résultats de simulations du modèle Goal

* Il s'agit en fait de marges calculées comme la différence entre les recettes des ventes et les dépenses en intrants variables. Ces marges servent à rémunérer les facteurs de production terre, travail et capital, et les droits à produire (quotas laitiers et sucriers notamment). Il est important de noter que ces marges n'incluent qu'une partie seulement des droits à paiement unique, l'effet de ces derniers sur les décisions de production des agriculteurs étant modélisés comme une subvention unitaire à la production de 7,5% (cf. encadré 4). Cette subvention unitaire est donc incluse dans les recettes des ventes. Les réductions de cette subvention à la production (de -35% puis de -20% dans le cadre de la modulation) appliquées dans les scénarios « réforme 1 PAC » et « réforme 2 PAC » sont donc également prises en compte dans le calcul de ces marges. Le lecteur doit par conséquent garder à l'esprit que les variations de marges présentées dans le tableau ci-dessus ne représentent pas les variations réelles de valeur ajoutée enregistrées par le complexe agricole et agro-alimentaire de l'UE-15 puisqu'elles ne prennent en compte qu'une faible partie de la réduction de -35%, puis de -20%, du DPU et ceci au travers de baisses correspondantes d'une subvention « fictive » à la production introduite pour représenter l'effet de richesse et l'effet d'assurance du DPU sur les décisions de production des producteurs (cf. encadré 4).

Source : Guyomard, Le Mouël et Forslund, 2007, p.60

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons exposé le fonctionnement global des modèles d'équilibre général calculable, en équilibre partiel ainsi que leurs limites ; puis nous avons décrit le modèle GOAL. Nous retirons de ces observations que pour représenter au mieux la réalité, les modélisateurs doivent prendre en compte un nombre de paramètres impressionnant et poser de multiples hypothèses. Cela rend l'exercice de modélisation très complexe et lui permet de mettre en évidence des éléments qui ne pourraient être découverts intuitivement. Néanmoins, l'utilisation de modèles doit se faire avec précaution : dans la complexité de leur construction peuvent se cacher des éléments non objectifs dont l'influence sur les résultats biaiserait les décisions fondées sur ces modèles.

Conclusion

Dans ce travail, nous avons vu l'évolution de la PAC depuis sa création après la Seconde Guerre Mondiale jusqu'à aujourd'hui. Nous avons pu différencier plusieurs périodes selon les outils d'intervention utilisés. La première, des années 1960 à la fin des années 1980, a vu l'utilisation d'outils d'intervention tels que le soutien des prix. Bien que ce type de soutien ait permis à l'UE d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, il a, dès le début des années 1980, engendré une production largement excédentaire et est devenu très coûteux. Il était aussi difficilement acceptable pour la communauté internationale. En réponse à ces problèmes, une période de réformes a commencé au début des années 1990. La première réforme consistait à diminuer les prix de soutien et à les compenser par des paiements directs liés à certains types de production. En 2000, des mesures pour le développement rural furent mises en place, et finalement, il fut décidé en 2003 de soutenir les agriculteurs par des aides directes découplées des décisions de production afin qu'ils puissent prendre en compte les signaux du marché. Actuellement, la tendance est à généraliser les soutiens découplés, mais en les soumettant à un certain nombre de conditions, écologiques notamment.

La deuxième partie nous a permis de voir, de façon théorique, comment fonctionnent les différents moyens d'intervention de la PAC. Le constat que nous avons pu faire, est, qu'avec une analyse en termes de bien-être global, l'outil le mieux adapté semble être le soutien direct découplé. Cette conclusion est toutefois à prendre avec précaution car de nombreux éléments comme les effets de richesse et d'assurance, le coût d'opportunité des fonds publics ou encore la capitalisation des soutiens ne sont pas pris en compte. Nous avons aussi vu qu'une approche à l'aide des nouvelles théories du commerce international pouvait apporter des résultats différents.

Dans troisième partie, nous avons étudié les modèles de simulation des impacts des politiques agricoles. Nous avons vu les modèles en équilibre général calculable qui prennent en compte l'ensemble de l'économie, les modèles d'équilibre partiel qui permettent d'étudier un produit ou un secteur plus en détail puis nous avons relevé les critiques qui peuvent être faites à ce genre de modèles. Finalement, la description du modèle GOAL nous a permis d'illustrer le

fonctionnement d'un modèle en équilibre général. Nous avons ainsi pu constater la difficulté de représenter la réalité dans un modèle qui gardera toujours une part plus ou moins importante de subjectivité.

Finalement, ce travail nous montre que le soutien à l'agriculture est loin de se limiter au versement de subventions. La construction d'une politique agricole doit tenir compte, le mieux possible, de la complexité de ce secteur et des impacts qu'il peut avoir sur le reste de la société. En effet, les objectifs d'une telle politique sont nombreux : ils vont de la sécurité de l'approvisionnement à la sauvegarde de l'environnement en passant par le maintien du niveau de vie des producteurs et les engagements internationaux. Il est donc primordial de trouver le juste milieu entre les différents intérêts en jeu tout en veillant à ce que le système puisse remplir ses tâches durablement.

Bibliographie

Alston, J. M., & James, J. S. (2002). The Incidence of Agricultural Policy. Dans B. L. Gardner, & G. C. Rausser, *Handbook of Agricultural Economics* (Vol. 2, pp. 1689-1749). Amsterdam: North-Holland.

Armington, P. S. (1969). A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. *International Monetary Fund Staff Papers* (16), 159-176.

Brander, J. A., & Spencer, B. J. (1985). Export Subsidies and International Market Share Rivalry. *Journal of International Economics* , 18, 83-100.

Bureau, J.-C. (2007). *La politique agricole commune*. Paris: Éditions La Découverte.

Bureau, J.-C., & Gohin, A. (2005). Les modèles d'analyse économique et leur utilisation pour les négociations commerciales sur l'agriculture. Dans P. Rainelli, *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?* (pp. 163-194). Paris: IFRI.

Butault, J.-P., & Le Mouël, C. (2004). Pourquoi et comment intervenir en agriculture. Dans J.-P. Butault, *Les soutiens à l'agriculture: théorie, histoire et mesure* (pp. 11-67). Paris: INRA.

Butault, J.-P., Gohin, A., & Guyomard, H. (2004). Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune. Dans J.-P. Butault, *Les soutiens à l'agriculture: théorie, histoire, mesure* (pp. 85-118). Paris: INRA.

Chambers, R. G. (1995). The incidence of agricultural policies. *Journal of Public Economics* (57), 317-335.

Commission européenne. (2004). *La Politique Agricole Commune expliquée*.

Commission européenne. (2007). *Préparer le "bilan de santé" de la PAC réformée*. Bruxelles: novembre.

Desquilbet, M., Gohin, A., & Guyomard, H. (1999, septembre/octobre). La nouvelle réforme de la politique agricole commune: une perspective internationale. *Économie et Statistique* , pp. 13-33.

- Fischer Boel, M. (2008, May 20). The CAP Health Check: straight ahead for responsive and sustainable farming. *Presentation of the Health Check Proposal to the COMAGRI*. Strasbourg.
- Galko, E. (2007). *Modélisation de l'offre agricole européenne face à de nouveaux enjeux: réformes politiques, effet de serre et changement climatique*. Thèse de doctorat, Agro Paris Tech, Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement.
- Gohin, A. (2007). *Prospective "Agriculture 2013"*. Rennes: INRA.
- Guyomard, H., Le Mouël, C., & Forslund, A. (2007). *Résultats de la prospective agriculture 2013, Résultats des travaux quantitatifs*. Paris: INRA.
- Hennessy, D. A. (1998, Feb.). The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, 80 (1), pp. 46-57.
- Koester, U., & El-Agraa, A. (2007). The Common Agricultural Policy. Dans A. El-Agraa, *The European Union: Economics and Policies*.
- Lancaster, K. J. (1984). Protection and Product Differentiation. Dans H. Kierzkowski, *Monopolistic Competition and International Trade*. Oxford: Clarendon Press.
- Lloyd, P., & Zhang, X.-G. (2006, January). The Armington Model. *Productivity Commission Staff Working Paper*.
- Loyat, J., & Petit, Y. (1999). *La politique agricole commune (PAC)*. Paris: La documentation française.
- Mahé, L.-P., & Ortalo-Magné, F. (2001). *Politique agricole, un modèle européen*. Paris: Presses de sciences po.
- Mankiw, N. G. (1998). *Principes de l'économie*. Paris: Economica.
- McCorrison, S. (2002). Why should imperfect competition matter to agricultural economists? *European Review of Agricultural Economics*, 29 (3), 349-371.
- Moschini, G., & Scokai, P. (1994, March). Efficiency of Decoupled Farm Programs under Distortionary Taxation. *GATT Research Paper*, 94 (5).

OCDE. (2001). *Découplage: une vue d'ensemble du concept*. Paris: Éditions OCDE.

OCDE. (2008). *Élaboration et mise en oeuvre des politiques agricoles : une synthèse*. Paris: Éditions OCDE.

OMC. (1994). *Accord sur l'agriculture*.

Patton, M., Kostov, P., McErlean, S., & Moss, J. (2008). *Assessing the influence of direct payments on then rental value of agricultural land*. Consulté le May 2008, sur Food Policy: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2008.01.001>

Philippidis, G., & Hubbard, L. J. (2003). Varietal Utility and Patriotic Preferences: the Case of European Agriculture. *Cahiers d'économie et sociologie rurales* (66), 5-25.

Reimer, J. J., & Stiegert, K. (2006). Imperfect Competition and Strategic Trade Theory: Evidence for International Food and Agricultural Markets. *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization* , 4 (6).

Rude, J. (2007, September). Production Effects of the European Union's Single Farm Payment. *CATPRN Working Paper* (2007-6).

Seitz, W. D., Nelson, G. C., & Halcrow, H. G. (1994). *Economics of Resources, Agriculture, and Food*. New York ; St. Louis [etc.]: McGraw-Hill.

Wikipedia. (2008). *Biocarburant*. Consulté le juin 9, 2008, sur <http://fr.wikipedia.org/wiki/Biocarburant>