

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Bilan, enjeux et voies d'approfondissement

Philippe Boyer, DAFE - SDEPE - BEP
5 juillet 1996

Le bilan de la réforme de la PAC de 1992 proposé dans ce document ne prétend pas être exhaustif. Il privilégie l'analyse de la situation de quelques secteurs parmi les plus problématiques au regard des enjeux internes et externes qui ont conduit à la récente refonte des modes de soutien, et qui pourraient nécessiter de nouvelles adaptations des instruments communautaires.

Les pistes explorées en la matière sont elles aussi incomplètes, et orientées par une hypothèse : les enjeux précités devraient converger pour imposer une réduction des soutiens agricoles européens, du moins dans leur forme actuelle, caractérisée par une maîtrise insuffisante de l'offre et la persistance d'effets jugés distordants en référence à l'efficacité supposée du marché.

On essayera cependant d'apporter quelques éléments critiques vis-à-vis de l'argumentaire libre-échangiste appliqué à l'agriculture car, au-delà de son apparence scientifique, ce dernier est doctrinal, voire tactique : les prescriptions qui en découlent sont donc discutables.

SUCCÈS ET LIMITES DE LA NOUVELLE P.A.C. SUR LES MARCHÉS

Un des objectifs majeurs de la réforme de la PAC décidée en 1992 était de parvenir à maîtriser l'offre communautaire en céréales et viande bovine dont l'Europe était devenue largement excédentaire, notamment sous l'effet des systèmes de soutien instaurés, dans un tout autre contexte, dans les années 60.

Céréales : maîtrise de la production et reconquête du marché de l'alimentation animale

Les baisses de prix forfaitairement compensées par les aides directes et, surtout, le gel des terres ont déterminé une diminution sensible de la production céréalière dans l'Union Européenne [Poiret M., 1996] (Cf. graphique page suivante). Entre 1991 et 1995, le tonnage de l'ensemble des céréales baisse de 10%, principalement sous l'effet de l'important recul enregistré par l'orge (-24%).

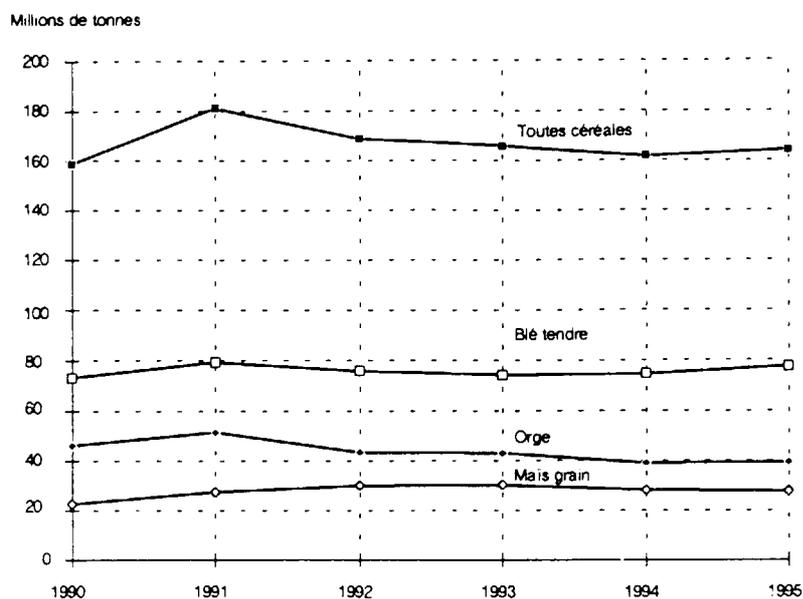
En France aussi, la diminution de 11% de l'ensemble de la production céréalière entre 1991 et 1995 résulte principalement d'une baisse marquée de l'orge (-28%). Sur la même période, le maïs-grain reste stable et le blé tendre, en baisse de 6%, tend cependant à retrouver le niveau de production observé en 1992.

La baisse des prix d'intervention s'est traduite en France, jusqu'en 1995, par une diminution des prix de marché (Cf. série des prix en annexe), favorisant l'incorporation de céréales dans les formules d'aliments du bétail. En 1994, le taux d'incorporation français retrouve, avec plus de 40%, un niveau proche de celui observé dix ans plus tôt et qui s'était fortement dégradé par la suite (jusqu'à 30% en 1993).

Le blé est le principal responsable de cette évolution, son taux d'incorporation passant en France de 11% avant réforme à 25% en 1995.

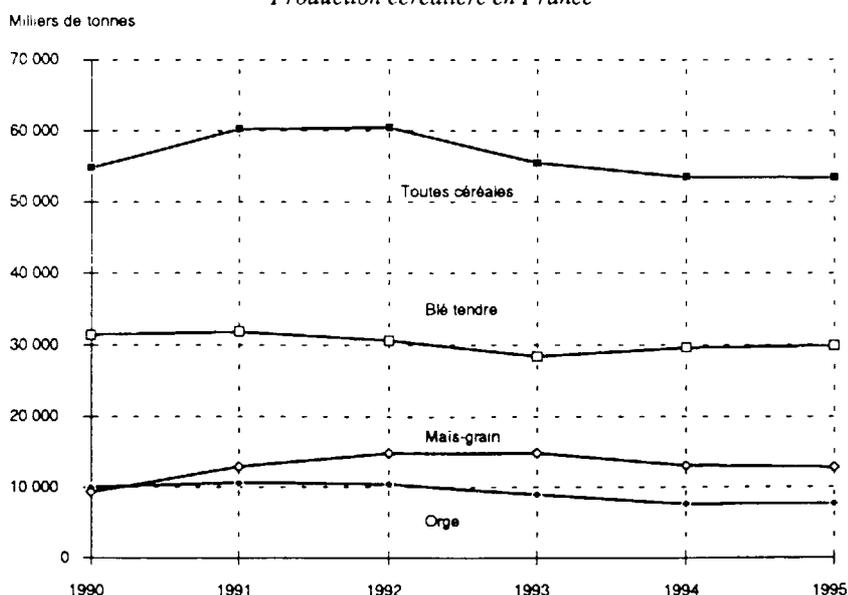
Par contre, les taux d'incorporation de l'orge et du maïs diminuent encore, mais, grâce à l'accroissement de intraconsommation - probablement sous l'effet des primes céréalières dont bénéficient les superficies en cause -, ces cultures participent également à la reconquête du débouché de l'alimentation animale.

Production céréalière de l'Union Européenne à 12



Source : Eurostat et SCEES

Production céréalière en France



Source : Eurostat et SCEES

Dans l'Union Européenne, la part des céréales dans les formules d'aliments du bétail progresse également (de moins de 30% à la veille de la réforme à 34% ensuite) sous l'effet de l'incorporation croissante de blé.

Ces évolutions s'accompagnent d'un recul des importations communautaires en produits de substitution de céréales (PSC), dont le différentiel de prix avec le blé européen s'atténue sous l'effet de la réforme, du moins jusqu'aux récentes tensions observées sur les marchés céréalières.

L'écart des prix céréaliers entre la France et le marché mondial s'est fortement réduit depuis l'instauration de la nouvelle PAC : le prix FOB-Rouen a rejoint le prix FOB-Golfe du Mexique en juillet 1995, alors qu'il lui était supérieur de près de 60 francs par quintal en juillet 1992. La baisse des prix institutionnels européens a certes contribué à ce rapprochement, mais il résulte également de phénomènes récents plus conjoncturels qui ont raffermi les cours mondiaux (baisse de la récolte américaine).

Une baisse du dollar ou de fortes récoltes mondiales sont donc susceptibles d'entraîner la reconstitution d'écarts de prix préjudiciables à l'écoulement non subventionné des céréales européennes sur les marchés d'exportation, et à leur compétitivité vis-à-vis des PSC.

Une part importante de ces PSC est constituée par des sous-produits facilement "bradables", pouvant donc maintenir, malgré une baisse de prix des céréales, un rapport de prix encore très incitatif pour leur incorporation dans les aliments du bétail. De plus, l'offre américaine de l'un de ces produits, le *corn gluten feed*, pourrait s'accroître sous l'effet du *Clean Air Act*, loi antipollution favorable à la production d'éthanol d'origine agricole.

Ces perspectives conduisent plusieurs experts à envisager à l'horizon 2000 un excédent céréalier européen annuel de 16 à 22 millions de tonnes au-delà des 23 millions de tonnes d'exportations subventionnées autorisées par le GATT [Blanchet J., Carles R., Revel A., 1996].

Notons enfin que la baisse des prix institutionnels des céréales s'est répercutée de manière très inégale sur les prix de marché des différents États membres. Ainsi, alors que les prix observés fin 1994 en France ne dépassaient que de 7% le prix d'intervention, cet écart était de 15% en Allemagne, de 25% en Grande-Bretagne et de 30% à 40% en Italie et en Espagne [Bazin G., Blanchet J., Kroll J.C., 1995]. Il en résulte que les aides directes calibrées pour compenser de façon forfaitaire une baisse de prix identique génèrent des disparités entre les niveaux effectifs de soutien perçus par les céréaliers des différents États membres.

Viande bovine : perspectives aggravées d'offre excédentaire

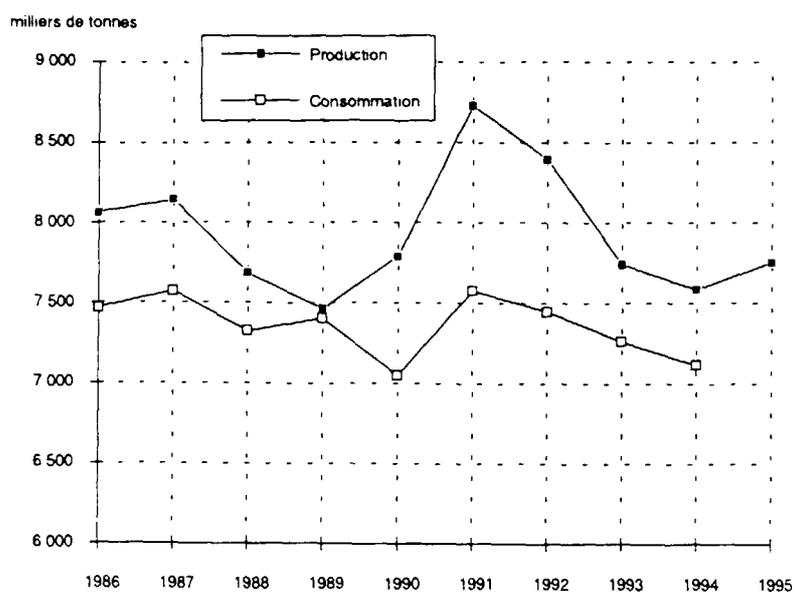
L'évolution de l'offre bovine dans les premières années de mise en application de la réforme de la PAC s'inscrit dans le cycle, d'une période de 6 ans environ, qui caractérise cette production. La production indigène française ou européenne, qui se situait en 1991-92 à un point haut du cycle, a atteint un point bas en 1994-95. La baisse de 15% de production indigène brute française ou européenne, enregistrée entre ces deux campagnes paraît principalement due à cet effet cyclique, plutôt qu'aux seuls paramètres de la réforme [Casagandre P., Fraysse J.L., 1996].

En effet, en référence à leur bas niveau de 1991, les prix de marché de la viande bovine se sont raffermissés, du moins jusqu'en 1994, malgré la baisse du prix d'intervention programmée par la réforme (Cf. série de prix en annexe). De plus, en France, les éleveurs ont semble-t-il anticipé le contingentement individuel (vaches allaitantes) ou départemental (bovins mâles) de ces primes bovines en augmentant leur cheptel afin d'accroître leurs références.

Les années 1995 et 1996 sont marquées par la reprise cyclique de la production et par le retour de difficultés conjoncturelles. Les dévaluations monétaires dans les pays européens clients de l'élevage français (Italie, Espagne) ont orienté les prix à la baisse en 1995. À la reprise d'une phase ascendante du cycle de production s'ajoutent en 1996 les effets de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB), déprimant une consommation européenne déjà en diminution (-1% par an).

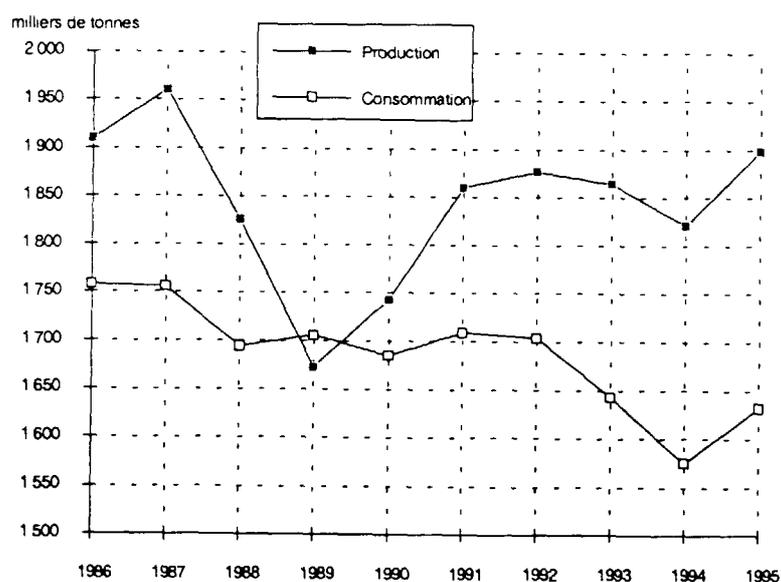
De plus, la baisse des prix des céréales est de nature à renforcer la compétitivité des viandes blanches (diminution du coût des aliments), et donc à accroître leur substitution aux dépens de la viande bovine dans les achats des consommateurs.

Production et consommation de viande bovine dans l'UE à 12



Source : Eurostat et OFIVAL

Production et consommation de viande bovine en France



Source : Eurostat et SCEES

Les accords du GATT vont également restreindre les débouchés de la production bovine communautaire en limitant les exportations subventionnées (Cf. tableau "bilan viande bovine en annexe). Le plafond autorisé décroît ainsi progressivement depuis 1,12 millions de TEC en 1995-96 à 817 milliers de TEC en 2000-01 (pour l'UE à 12), valeur à comparer aux 950 milliers de TEC exportés sur pays tiers en 1995.

Selon les prévisions de l'OCDE [OCDE, 1996], la contrainte sur les exportations par l'UE à 15 (1,05 millions de TEC) ne pourrait être respectée qu'au prix d'une reprise de la croissance des stocks de viande bovine, qui passeraient de 53 milliers de TEC en 1998 à 490 en 2000.

Notons que ces résultats sont obtenus sous la double hypothèse assez optimiste d'une consommation stabilisée et d'une production maintenue en deçà des niveaux observés avant 1995.

Dans l'hypothèse où la consommation poursuivrait sa tendance longue à la baisse, l'excédent pourrait s'accroître de 300 000 TEC et atteindre ainsi près de 800 000 TEC.

Les récentes simulations de l'INRA à partir du modèle MISS [Guyomard H., Le Mouél C., Le Roux Y., 1996] montrent que, dans l'hypothèse d'une baisse de 10% de la consommation de viande bovine entre 1996 et 1999 sous l'effet de l'ESB, les excédents pourraient dépasser de 830 000 tonnes le plafond d'exportations autorisées¹.

Les estimations de l'INRA ou de l'OCDE aboutissent à ces niveaux d'excédents sous l'hypothèse d'une stabilité des prix à la production, garantie par les mécanismes d'intervention. Dans ce cas, du fait de la contrainte du GATT et des difficultés d'exporter sans restitutions (ce débouché est estimé au maximum à 100 000 tonnes), des stocks pourraient s'accumuler sans grande perspective de résorption ultérieure. Plutôt qu'une prévision, le niveau des stocks estimé dans ces simulations exprime donc les pressions qui s'exerceront pour ajuster l'offre aux débouchés, par la baisse des prix (dans l'hypothèse, assez incertaine, où celle-ci permettrait de relancer la consommation) ou la maîtrise de la production.

MAÎTRISE DES DÉPENSES ET MAINTIEN DES NIVEAUX DE SOUTIEN

Plutôt qu'une réduction du coût budgétaire du soutien agricole, la réforme instaurée en 1992 vise la stabilisation des dépenses, notamment par le contingentement des aides directes. Compte tenu des nouveaux instruments de soutien adoptés, cette stabilisation ne pouvait toutefois s'opérer qu'à partir d'un niveau de dépenses supérieur à celui qui prévalait avant la réforme.

En outre, la compensation de la baisse des prix d'intervention par des aides directes transfère à la charge du contribuable une partie du soutien de la production précédemment supporté par les consommateurs européens, et ce, dans l'objectif d'élargir les débouchés. La composition du soutien en est modifiée, mais son niveau n'est pas diminué.

Recomposition des dépenses du FEOGA

La substitution partielle d'aides directes à la charge des contribuables au soutien auparavant supporté par les clients de l'agriculture contribue à l'accroissement des dépenses du FEOGA-Garantie. Ainsi, à champ géographique constant (UE à 12), ces crédits passent de 32,5 milliards d'écus courants en 1991 à 34,3 en 1995 (Cf. tableau ci-après). Cette progression, de moins de 900 millions d'écus, aurait été probablement plus importante sans le redressement du marché mondial des céréales. Cette conjoncture a accentué la baisse des dépenses de restitutions à l'exportation et des frais de stockage, et cette économie a atténué l'impact de la montée en puissance des aides directes.

La traduction budgétaire du changement de mode de soutien est claire pour les "cultures arables" (Cf. tableau page suivante): en 1995, les dépenses du secteur sont nettement supérieures à leur niveau d'avant réforme et deviennent essentiellement composées d'aides directes. Les dépenses consacrées à la viande bovine diminuent un peu, et la montée des aides directes est moins spectaculaire.

Les paiements directs aux producteurs des grands secteurs visés par la réforme (céréales, oléoprotéagineux, viande bovine) représentent désormais plus de 40% de l'ensemble des dépenses du FEOGA-garantie, contre 4% avant réforme (et il s'agissait principalement des aides bovines).

¹ Notons qu'en mai 1996, les stocks européens de viande bovine s'élevaient à 115 000 tonnes alors qu'ils étaient devenus très faibles en début d'année. Depuis la crise de l'ESB, les achats d'intervention ont porté sur plus de 50 000 tonnes.

Le poids des "cultures arables" s'accroît dans l'ensemble du soutien budgétaire : en 1995, 43% des dépenses du FEOGA-garantie sont imputables à ce secteur (contre moins de 30% en 1991), qui perçoit plus de 90% des aides directes instaurées ou revalorisées par la réforme.

Dépenses du FEOGA-Garantie pour l'UE à 12 (millions d'écus courants)

	1991	1995
Céréales	5 187	9 614
- dont soutien marché	4 632	1 447
- dont aides directes	555	8 167
Oléagineux	3 549	2 255
Protéagineux	555	586
Gel des terres	77	2 413
<i>Total cultures arables</i>	<i>9 368</i>	<i>14 868</i>
- dont soutien marché	8 736	1 447
- dont aides directes	632	13 421
Viande bovine	4 304	4 014
- dont soutien marché	3 594	1 538
- dont aides directes	710	2 476
Viandes ovine et caprine	1 790	1 779
Lait	5 652	3 974
Autres actions	11 354	9 647
<i>Total</i>	<i>32 468</i>	<i>34 282</i>
- dont aides directes (1)	1 342	14 555
- aides directes (1) en %	4%	42%

(1) aides directes aux producteurs en cultures arables et viande bovine

Source : Commission des Communautés Européennes, traitement DAFE-BEP (A. Blogowski, 1996)

La forte progression du budget destiné aux grandes productions végétales s'inscrit dans la logique "compensatrice" des instruments mis en place par la réforme de la PAC. La répartition des soutiens qui en découle, justifiée à titre transitoire, pourrait toutefois devenir socialement moins acceptable au fil du temps.

L'évolution des équivalents subvention à la production dans l'Union Européenne

L'OCDE définit l'équivalent subvention à la production comme *"la mesure de la valeur des transferts à la production agricole par les consommateurs et par les contribuables"* (Cf. annexe).

Quelles que soient ses limites, cet indicateur constitue un élément de comparaison des politiques agricoles nationales en terme de niveau de soutien consenti aux producteurs.

Pour l'ensemble des produits agricoles de l'UE, l'ESP exprimé en pourcentage de la valeur de la production a peu évolué depuis la mise œuvre de la réforme, se maintenant en 1995 à un niveau proche de 50%. Ce taux global de soutien est sensiblement plus élevé que dans l'ensemble des pays de l'OCDE (environ 40%), et reste nettement supérieur à celui de la Nouvelle-Zélande, où l'ESP ne s'élève en 1995 qu'à 4% de la production en valeur, des Etats-Unis (15% en 1995, au lieu de 23% en 1993) ou même du Canada (27% en 1995, 42% en 1990).

Ces différences entre l'Europe et ses partenaires exposent la PAC aux prescriptions libérales en faveur de nouvelles diminutions des aides à l'agriculture, qu'il s'agisse de paiements directs encore trop directement liés à la production, ou de soutien des prix.

L'ÉVOLUTION DES REVENUS DES EXPLOITATIONS FRANÇAISES

L'analyse des données individuelles du RICA (réseau d'information comptable agricole) permet d'apprécier les effets différenciés de la réforme de la PAC sur les revenus des différentes catégories d'exploitations directement concernées par les nouveaux dispositifs [Bazin G., Blogowski A., Boyer Ph., 1996].

Cette approche est indispensable pour cerner la sensibilité des exploitations à d'éventuelles modifications du système de soutien, comme de nouvelles baisses de prix et d'autres modalités d'attribution des aides directes.

Une portée redistributive secondaire, une logique dominante de compensation

La réforme de la PAC décidée en mai 1992 est davantage une redéfinition des instruments de soutien à l'agriculture qu'une remise en cause de la répartition et du niveau de ce soutien. Ainsi, le trait saillant de la nouvelle instrumentation est-il la substitution de paiements directs aux transferts précédemment assurés aux agriculteurs par le soutien des prix.

Cette substitution ne garantit pas toutefois la compensation intégrale et individuelle des baisses des prix. En étant calibrées sur des rendements historiques moyens, les aides servies aux exploitations de grandes cultures présentent un caractère potentiellement redistributif en faveur des exploitations les moins productives. Il en est de même en production bovine, avec la revalorisation des primes assises sur les effectifs d'animaux détenus et leur modulation au profit des élevages les moins intensifs.

L'analyse des évolutions effectivement suivies par les exploitations dans les premières années d'application de la réforme confirme ce caractère redistributif, atténué toutefois sous l'effet des adaptations individuelles. Elle illustre également l'ambiguïté (ou l'équilibre ?) qui résulte, dans les secteurs de l'élevage, de dispositifs divergents : les uns assurant certains avantages à l'élevage intensif, les autres confortant les systèmes extensifs.

Fortes adaptations des exploitations de "grandes cultures"

Concernées au premier chef par la refonte du mode de soutien, les exploitations spécialisées de grandes cultures ont, en moyenne, réussi à restaurer en 1994 le niveau de recettes qu'elles dégageaient en 1991 à la veille de la réforme (soit 780 000 F courants environ par exploitation)².

L'agrandissement de la superficie agricole de ces exploitations (+10% en moyenne entre 1991 et 1994), en atténuant l'effet du gel des terres et des baisses de prix, et en amplifiant l'impact des aides, a été déterminant dans cette évolution. C'est là un des effets marquants et au demeurant prévisible de la réforme : une aide à l'hectare s'apparente à court terme à une subvention au foncier diminuant le prix relatif de ce facteur.

Outre la stabilité des recettes, on observe, toujours en moyenne, une réduction des charges au-delà de l'effet mécanique du gel des terres : ramenées à l'hectare productif, les charges courantes diminuent ainsi de 6% entre 1991 et 1994. Pour plusieurs postes (engrais, notamment), on constate une réduction des charges culturales supérieure à la seule baisse des prix des intrants : on assiste ainsi à une diminution des volumes d'engrais épandus, laquelle ne s'est pas accompagnée d'une baisse de rendement dans la même proportion.

Il en résulte une nette progression moyenne de l'excédent brut d'exploitation (EBE : résultat hors frais financiers et amortissements) : +15% sur la période considérée.

² Les données présentées ici proviennent d'un échantillon constant d'exploitations pérennes sur la période 1991-1994, extraits du RICA.

La stabilité du service de la dette (intérêts et remboursement de capital) permet à l'augmentation d'EBE de se transmettre intégralement au revenu disponible : ce résultat, qui se répartit entre prélèvements privés et autofinancement net, augmente de 22%.

Au-delà de ces évolutions moyennes, on enregistre un certain resserrement des disparités de revenu entre les exploitations de grandes cultures. Le relatif découplage entre soutien direct et performances technico-économiques individuelles se traduit en effet par des augmentations relatives de revenu supérieures à la moyenne pour les entreprises les moins "performantes", tandis que les résultats des exploitations à haut revenu initial progressent moins vite.

Les possibilités d'agrandissement, plus ou moins importantes selon les régions, expliquent également à ces évolutions : l'augmentation de la SAU moyenne des exploitations pérennes s'avère ainsi spectaculaire dans certaines régions à potentiel modeste.

"Ballon d'oxygène" pour les élevages bovins-viande, jusqu'aux récentes baisses de prix

Les exploitations spécialisées dans l'élevage bovin-viande enregistrent entre 1991 et 1994 une progression importante de leurs revenus, l'EBE augmente ainsi en moyenne de 60% et le revenu disponible est pratiquement doublé.

Les simulations mécaniques à structures constantes montraient déjà que les nouveaux dispositifs modulant les aides directes à l'élevage en fonction du chargement des surfaces fourragères étaient, malgré la baisse programmée des prix d'intervention, très favorables aux exploitations françaises spécialisées dans la production de viande bovine.

Le caractère surcompensateur des primes à l'élevage s'est accentué avec le redressement des cours des bovins entre 1991 et 1994. Ainsi, des aides en augmentation sensible se sont ajoutées à la progression du produit en valeur sous l'effet de la croissance du cheptel et du raffermissement des prix.

L'introduction du chargement comme critère de différenciation des soutiens directs à l'élevage bovin pénalise très peu d'éleveurs spécialisés, compte tenu des seuils en vigueur : 1% atteignent le plafond de 3 UGB / ha imposé en 1994 au nombre d'animaux primés ; les deux tiers bénéficient à la fois de la "prime à l'herbe" et du supplément de prime aux vaches allaitantes ou aux bovins mâles, servi au titre du caractère extensif de l'élevage ; 21% accèdent à ce seul supplément et 13% sont écartés des deux aides en faveur de l'extensification.

Les systèmes d'élevage "naisseurs"³, herbagers, plus extensifs et fortement représentés en zones défavorisées ou de montagne bénéficient ainsi d'une certaine "discrimination positive" qui se traduit, en 1994, par un montant d'aides rapporté à l'unité de gros bétail (UGB) sensiblement plus élevé que celui atteint par les élevages davantage orientés dans l'engraissement, plus intensifs et surtout représentés dans le grand ouest.

Les systèmes "naisseurs" perçoivent ainsi en moyenne 1400 F d'aides à l'élevage par UGB, contre 1000 F pour les "naisseurs-engraisseurs". Ces derniers bénéficient toutefois plus sensiblement du soutien supplémentaire apporté par les primes du régime céréalier, confortant les assolements fourragers plus intensifs à base de maïs-ensilage. La "discrimination positive" en faveur des élevages à faibles chargements des zones défavorisées et de montagne s'en trouve donc atténuée.

La production laitière bénéficie du nouveau régime d'aide aux céréales

L'élevage laitier spécialisé est par nature moins concerné par la revalorisation des primes aux bovins-viande. Ces exploitations accèdent cependant aux nouvelles aides du régime céréalier, et ce d'autant plus largement que leur système fourrager est intensif. La "prime à l'herbe" (perçue par 28% des élevages laitiers spécialisés) et la revalorisation des indemnités de handicaps naturels assure toutefois un certain rééquilibrage en faveur des élevages laitiers les plus extensifs.

³ Pour plus de précisions sur cette typologie, voir Boyer Ph., Chatellier V., Colson F., 1995

Les bénéficiaires de la "prime à l'herbe" perçoivent ainsi, toutes primes confondues, 750 F d'aides par UGB en 1994 contre 530 F pour l'ensemble des exploitations laitières spécialisées.

Cette différenciation des montants unitaires des aides contribue à des progressions d'EBE plus fortes en montagne (34%) ou en zones défavorisées (30%) qu'en plaine, mais, pour l'essentiel, les écarts structurels de revenus observés entre les différents bassins laitiers demeurent.

Le poids des aides directes

Pour les exploitations spécialisées dans des productions directement visées par la réforme de la PAC, les aides directes constituent l'essentiel du revenu disponible en 1994 : 90% en moyenne pour les "céréaliers spécialisés", 72% en "céréales et autres grandes cultures", 72% en "bovins viande", 91% pour les éleveurs "d'ovins, caprins et autres herbivores".

Le poids des aides varie entre 40% et 60% du revenu disponible pour les orientations associant différentes productions à un pôle de culture ou d'élevage soumis aux nouveaux dispositifs.

En production laitière spécialisée, près du quart du revenu disponible moyen est désormais assuré par des paiements directs, alors que ce mode de soutien ne caractérisait avant réforme que les élevages laitiers de montagne.

Ces résultats illustrent la très grande sensibilité de nombreuses exploitations à d'éventuelles modifications dans les règles d'attribution ou dans le calibrage des aides directes instaurées par la réforme de la PAC, et particulièrement en grandes cultures et en production de viande bovine.

En grandes cultures comme en bovins-viande, la sauvegarde des niveaux de revenu constatés en 1994 malgré une éventuelle suppression des aides supposerait, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation moyenne des productions individuelles de l'ordre de 30% à 40%⁴. De telles évolutions supposeraient, par exemple, des gains annuels de productivité de 9% à 12% par an sur 3 ans, rythmes nettement supérieurs à ceux observés depuis l'instauration de la nouvelle PAC (agrandissement de SAU de 3% par an en grandes cultures, croissance de cheptel de 4% par an en bovins-viande).

Les perspectives immédiates : projections à l'horizon réforme accomplie.

De 1994 à 1996, les primes compensatrices céréalières et les aides à l'élevage augmentent selon des modalités réglementaires connues. De nouvelles baisses des prix d'intervention interviennent également, conformément aux décisions arrêtées en mai 1992. Au prix de certaines hypothèses (tenant notamment à la transmission aux prix de marché des baisses de prix institutionnels), il est donc possible de reconstituer une situation 1996 pour les exploitations décrites en 1994 par le RICA⁵.

La situation ainsi obtenue est évidemment fictive : elle résulte de l'application mécanique des dispositifs réglementaires intervenus entre 1994 et 1996 aux structures présentées par les exploitations du RICA en 1994. Elle ne peut donc intégrer les adaptations individuelles effectivement réalisées par ces exploitations pendant cette période. Comme telle, cette situation 1996 ne traduit que la sensibilité des différentes catégories d'exploitations à la poursuite de la réforme engagée en 1992, et ne s'identifie pas à une véritable prévision.

Il convient ici de résumer les résultats de cette projection.

⁴ Rappelons qu'on raisonne ici sur des exploitations pérennes, augmentant donc leur production individuelle aux dépens des cessations d'activité d'autres exploitations. Les augmentations de production estimées ici ne sauraient donc être prises pour des prévisions sur l'évolution de l'offre *totale* du secteur.

⁵ Rappelons que les données du RICA relatives à une année n ne sont disponibles qu'à la fin de l'année $n+1$. Lors de la rédaction de cette note, les résultats individuels réels de 1996 sont donc encore inconnus. On connaît par contre, pour 1995, les revenus bruts d'exploitation (RBE) moyen par orientation, calculés à partir des comptes macro-économiques de l'agriculture française : leur évolution confirme pour l'essentiel les tendances obtenues par les simulations sur base RICA.

Pour les orientations de **production végétale** visées directement par la réforme, la revalorisation des aides à l'hectare, alliée à l'hypothèse de stabilité des prix agricoles au niveau observé par la Comptabilité nationale en 1995, conduirait à de nouvelles augmentations de revenu en francs courants entre 1994 et l'horizon réforme accomplie. Ces augmentations seraient peu différenciées en fonction des régions (autour de +7% pour l'EBE) ; ainsi, le léger effet redistributif constaté antérieurement ne s'accroîtrait pas. Au fil de sa mise en oeuvre, la réforme serait donc de plus en plus perçue comme un processus assurant la restauration des situations acquises antérieurement.

En **élevage** (lait et viande confondus), l'EBE progresserait encore assez sensiblement en montagne (+6%), les exploitations de ces régions ayant largement accès à des aides dont la revalorisation se poursuit (primes aux vaches allaitantes, notamment). L'augmentation de revenu serait nettement moins marquée en zones défavorisées (+2%), du fait d'une moindre surcompensation de la baisse des prix des bovins (entre 1994 et 1995) et de la progression des prix des intrants par l'accroissement des aides directes. En plaine, l'effet de la baisse des prix des bovins est amorti par la présence d'exploitations laitières, le prix du lait étant par ailleurs stabilisé par le contingentement de la production. L'impact de la revalorisation des aides est moindre en plaine du fait, d'une part, de cette orientation laitière, et d'autre part, de niveaux de chargement limitant l'accès aux primes bovines. Au total, l'EBE moyen des élevages de plaine diminuerait légèrement (-1%).

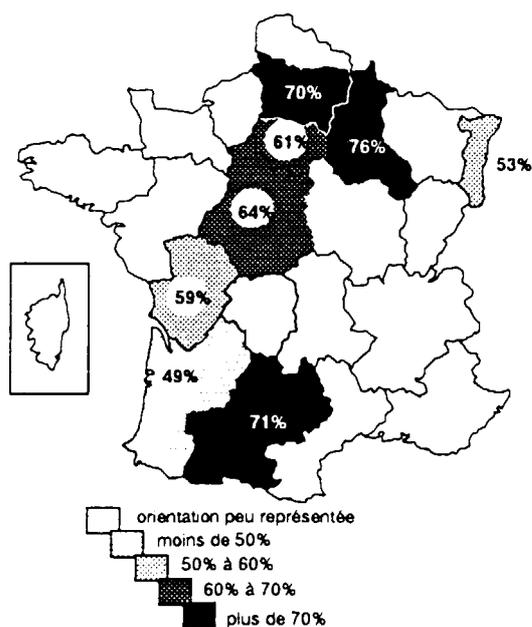
Rappelons que par nature, ces projections ne peuvent prendre en compte les adaptations techniques et structurelles des exploitations. Il est probable que les processus d'agrandissement observés antérieurement se soient poursuivis, les aides à l'hectare ou à la tête de bétail jouant dans ce sens.

On peut ainsi penser que cet agrandissement jouera plutôt en faveur des exploitations pérennes des zones défavorisées, où les possibilités d'extension foncière restent importantes, compte tenu du contexte démographique. Cette évolution éventuelle pourrait alors renforcer les critiques adressées à la réforme de la PAC, en terme d'installations des jeunes agriculteurs et d'aménagement du territoire

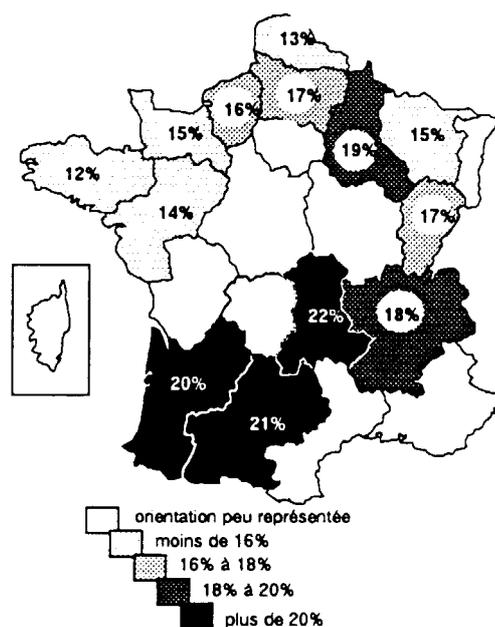
Dans certaines zones intensives de plaine, la démographie agricole et la productivité des terres devraient être moins favorables à la libération de surfaces. Par contre, les voies d'amélioration du revenu par les réductions d'intrants pourraient être davantage praticables qu'en zones défavorisées, où la poursuite de ce processus paraît compromis par le plus faible potentiel agronomique.

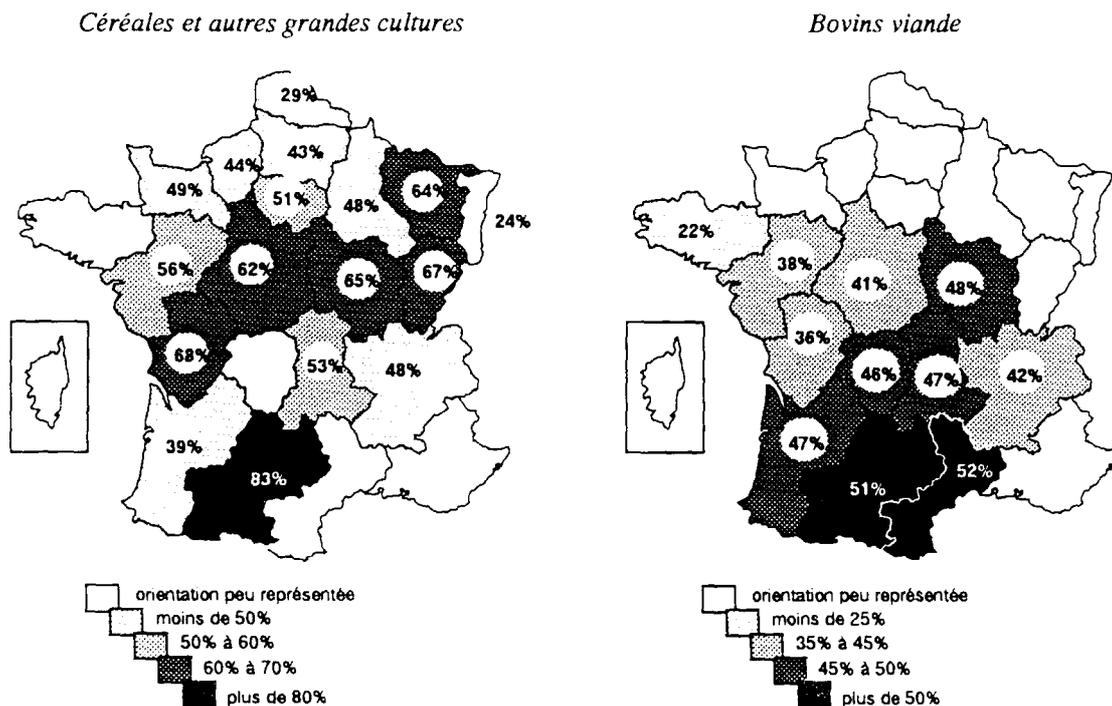
Part des aides directes dans l'EBE moyen des orientations régionales en 1994

Céréaliéristes spécialisés



Bovins lait





Sources : RICA 1994

Il paraît fondé de penser que la pérennisation des modes de soutien instaurés en 1992 conforterait la restauration des avantages comparatifs des différentes catégories d'exploitation, régions et systèmes de production. Une fois estompés les premiers effets redistributifs, modestes au demeurant, des nouveaux dispositifs, bon nombre de critiques précédemment adressées à "l'ancienne PAC" devraient alors resurgir, avec une vigueur par ailleurs avivée par la "visibilité" des soutiens désormais généralement assurés par des paiements directs.

DIVERSITÉ ET CONVERGENCES DES CRITIQUES ET PRESSIONS EXERCÉES SUR LA P.A.C.

Diverses considérations d'équité et d'efficacité économique sont aujourd'hui avancées en faveur d'une nouvelle refonte de la PAC. Il convient d'exposer succinctement cet argumentaire [Boyer Ph., 1996].

Au nom de l'efficacité économique, et dans l'acceptation libérale de ce concept, les dispositifs actuels se voient reprochés les limites suivantes :

- du fait de leur caractère insuffisamment découplé, les aides directes instaurées par la réforme reproduisent les inefficacités allocatives du soutien des prix. Des productions sont ainsi artificiellement maintenues dans des régions ou des exploitations peu compétitives pour cette orientation, aux dépens d'autres producteurs mieux à même de développer ces activités avec un moindre coût pour la collectivité ;
- le système de soutien des prix n'a été qu'atténué par la réforme de la PAC, celle-ci garantit insuffisamment la régulation de l'offre par le marché, et continue donc de générer des distorsions préjudiciables à l'équilibre des échanges internationaux ;

- compte tenu de ce système de soutien, les engagements internationaux de réduction des exportations subventionnées nous amènent à contenir la production par un dispositif de gel des terres qui se traduit par le gaspillage d'une ressource rare, la terre.

Les fondements théoriques de ces considérations, déjà présents dans les discussions du volet agricole du cycle d'Uruguay, sont repris dans les prescriptions de certains organismes internationaux [OCDE, 1994] et invoqués, par nos partenaires, pour démontrer la supériorité des alternatives de politique agricole qu'ils préconisent ou mettent en œuvre (Cf. nouveau *Farm Bill*).

Ces approches critiques de la PAC actuelle plaident pour un *découplage* accentué des soutiens accordés aux exploitants agricoles. Il convient de préciser le contenu et la portée de cette notion.

Serait parfaitement découplé un dispositif de transfert en faveur des producteurs agricoles qui n'interférerait pas du tout dans les décisions d'offre de ces derniers, lesquelles devraient alors, dans l'intérêt de la collectivité, uniquement découler du jeu du libre marché. Une fiscalité redistributive *ad hoc*, réalisant des transferts de revenus entre ménages se rapprocherait assez de ce découplage idéal. À l'inverse, il est clair que les soutiens de marché de la PAC originelle (d'avant 1992) ou des *deficiency payments* exactement proportionnels aux quantités effectivement produites réalisent un *couplage* intégral.

En dissociant les aides perçues des niveaux individuels de production agricole, on espère mieux maîtriser l'offre et répondre ainsi à des objectifs économiques d'assainissement des marchés, voire à des considérations environnementales.

La thèse du découplage s'accommode en effet parfaitement des positions environnementalistes que certains développent dans leur critique de la PAC (par exemple : Scottish Landowners' Federation, 1995). Précisons cette convergence. Découplés de la production agricole, pour laquelle est supposé exister un marché efficace, les transferts en faveur des agriculteurs gagneraient en efficacité à être par contre couplés à la production d'aménités environnementales. Pour ces "externalités", on ne peut attendre une régulation satisfaisante par le libre marché, il est alors socialement souhaitable que la collectivité y substitue un système de transferts incitatifs assurant leur production optimale [Madelin V., 1995].

On peut également rejoindre la thèse du découplage lorsque, en mettant en avant des considérations d'équité, on préconise de moduler les aides en fonction d'objectifs sociaux. Les plafonnements ou les modulations atténuant la corrélation entre soutien et dimension économique vont dans ce sens.

Soulignons que la neutralité de soutiens découplés sur la production est assez hypothétique. Les revenus supplémentaires tirés de transferts, quelle que soit leur nature plus ou moins forfaitaire, peuvent être réinvestis dans la production agricole, et notamment dans les seules productions qu'autorisent, pour certaines exploitations, diverses contraintes (pédo-climatiques, d'expérience professionnelle ou d'environnement commercial, etc.). Il en découle que le caractère plus ou moins découplé de tel dispositif est quelque chose d'assez relatif, donc négociable lorsqu'il s'agit de qualifier officiellement le dit dispositif.

L'option maximaliste de la suppression de toute forme de soutien à l'agriculture paraît peu soutenable, indépendamment de toute considération d'équité, car les caractéristiques réelles des marchés agricoles ne répondent pas aux conditions théoriques garantissant la réalisation d'un optimum social par le seul jeu de l'offre et de la demande [Boussard J.M., 1994]. Une intervention publique régulatrice paraît alors justifiée pour prémunir la société des inconvénients, voire des catastrophes, qui pourraient découler du "laisser-faire" (instabilité chronique des prix, pénurie alimentaire). Le fondement théorique du libre-échange agricole doit donc être, pour le moins, relativisé.

Certains États ont pratiquement supprimé le soutien financier à leur agriculture ; c'est le cas de la Nouvelle-Zélande, souvent présentée comme un exemple de libéralisme en agriculture. Toutefois, cette orientation de la politique agricole néo-zélandaise résulte davantage de la crise des finances publiques nationales que d'une adhésion doctrinale à l'efficacité du marché en agriculture [Gouin D.M. et al., 1995].

Les auteurs cités soulignent en outre que, si les instruments classiques de soutien ont été largement démantelés en Nouvelle-Zélande, ce pays a maintenu, voire renforcé, les organisations économiques (*boards*) permettant aux producteurs "de s'organiser collectivement pour maximiser les recettes à l'exportation".

De plus certains pays difficilement "attaquables" au vu de leur faible soutien au stade du produit agricole (Nouvelle-Zélande, Australie), dressent des barrières douanières aux produits transformés protégeant indirectement leurs matières premières agricoles [Bureau J.C., Guyomard H., 1996]. Ces exemples illustrent que le soutien à l'agriculture peut être multiforme et sous-estimé par les indicateurs courants.

QUELQUES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS DE SOUTIEN

En partant des principaux enjeux auxquels est actuellement confrontée la PAC, l'objet de ce chapitre est d'analyser les changements d'orientation qu'ils suggèrent.

Accroître l'orientation par le marché

L'hypothèse d'une nouvelle diminution des prix européens doit être envisagée, compte tenu du projet d'élargissement de l'Union aux PAECO, des négociations futures de l'OMC, ou de l'atonie de la demande sur certains marchés (viande bovine).

Sensibilité des exploitations aux baisses de prix

Sauf à imaginer des compensations transitoires ou d'autres justifications pour des transferts publics accrus, les baisses de prix fragiliseront davantage bon nombre d'exploitations dont les revenus actuels sont déjà modestes.

À titre d'exemple, les exploitations spécialisées en "bovins-viande" adhérentes au RICA dégageaient en moyenne en 1994 un excédent brut d'exploitation (EBE) à peine supérieur à 200 000 F⁶. Une baisse des prix des bovins de l'ordre de 20% sans revalorisation des aides directes ferait mécaniquement chuter l'EBE de 25%. L'accroissement de productivité (agrandissement, maîtrise des charges...) que requiert la reconstitution des niveaux de revenus antérieurs est-il envisageable pour ces élevages ? Entre 1991 et 1994, le cheptel présent dans les exploitations pérennes de l'orientation "bovins-viande" s'est bien accru de 14%, mais cette évolution a été confortée par la montée en puissance des aides directes et par le raffermissement des cours des bovins. De plus, s'agissant d'exploitations pérennes, leurs gains de productivité résultent en grande partie des agrandissements réalisés aux dépens des cessations d'activité, processus au demeurant appuyé par le dispositif de préretraite.

L'impact mécanique de nouvelles baisses des prix des céréales sans revalorisation des aides est évidemment amorti dans les exploitations de grandes cultures dont l'assolement est relativement diversifié. Pour les plus spécialisées d'entre elles (céréalières du Centre ou du Bassin Parisien), les diminutions relatives de revenu apparaissent toutefois aussi importantes qu'en élevage bovin-viande, et la compensation de cette perte requerrait également des gains de productivité élevés. En moyenne, les adaptations de ces exploitations céréalières semblent toutefois moins difficiles à réaliser, compte tenu de leur meilleure situation financière initiale et des possibilités agro-climatiques de diversification qu'autorise leur localisation en zone de plaine.

Rappelons que la principale voie d'accroissement de la productivité par travailleur suivie par les exploitations dans les premières années d'application de la réforme a été l'agrandissement.

⁶ Rappelons que l'EBE n'est pas un revenu net mais la ressource disponible pour investir (autofinancement et service de dette) et rémunérer les facteurs propres.

Cette évolution améliore certes les revenus des exploitations pérennes mais peut limiter les opportunités d'installation de jeunes agriculteurs. Il existe donc un certain risque de voir s'exacerber certaines contradictions entre les objectifs de la politique structurelle et les effets du réajustement de la politique des prix.

La reconduction des dispositifs antérieurs serait problématique

Une nouvelle baisse des prix assortie de nouvelles compensations sous forme d'aides directes en partie couplées à la production, telles qu'introduites par la réforme de 1992, pourrait certes répondre un objectif de compétitivité-prix et d'élargissement des débouchés, tout en garantissant les niveaux antérieurs de revenus. Toutefois, il est clair que cette éventuelle reconduction des dispositifs actuels ne pourra pas protéger la PAC de la plupart des critiques et pressions qui s'exercent déjà à son égard.

Au plan interne, rappelons que ces critiques dénoncent entre autres l'inefficacité allocative d'aides finalement non neutres sur les choix d'assolement [Mahé L.P., Guyomard H., 1994], la reconduction de fortes disparités territoriales des revenus agricoles, préjudiciables aux objectifs "d'aménagement du territoire", la reproduction d'une rémunération factorielle avantageant le capital aux dépens de l'emploi [Colson F., Chatellier V., 1996], et une maîtrise insuffisante de l'offre.

Mais c'est surtout la pression externe qui compromet le recours renouvelé au principe de compensation instauré en 1992. Les paiements compensateurs instaurés par la réforme de la PAC en 1992 ont en effet été classés en "boîte bleue", ce qui signifie, en terme d'engagements au GATT, que ces instruments pourront être remis en cause en 2003 à l'issue de la période couverte par "la clause de paix", et qu'entre temps, les aides de ce type ne doivent pas être trop sensiblement augmentées. Il en résulte que l'UE pourrait difficilement compenser de nouvelles baisses de prix par une revalorisation des primes instaurées en 1992.

Le découplage : quel fondement pour les aides ?

La marge de développement de tout système d'aides insuffisamment découplées paraît donc très étroite. Elle se limite finalement à la zone de flou au voisinage de la notion de découplage, traduite par le compromis de la "boîte bleue" des dernières négociations multilatérales. Or, cet espace de négociation sera certainement réduit à l'avenir, du fait de la récente réinstrumentation de la politique agricole des États-Unis (Cf. *infra*).

La pression paraît donc forte en faveur d'une régulation des revenus agricoles dissociée de l'évolution des prix à la baisse. Après une éventuelle phase de transition assurant l'adaptation des exploitations aux nouveaux dispositifs (dégressivité des aides compensatrices préexistantes), les paiements directs devraient alors être servis sur de toutes autres bases que celles des capacités productives ou de la compensation, individuelle ou forfaitaire, des pertes de recettes induites par les baisses de prix. On analysera plus loin différentes modalités susceptibles de répondre à cette hypothèse de découplage.

Baisser les prix, jusqu'où ?

On a rappelé plus haut que la suppression de toute régulation publique des marchés agricoles ne se justifie qu'au prix de présupposés doctrinaux assez contestables, compte tenu des caractéristiques mêmes de ces marchés [Boussard J.M., 1994]. Plus concrètement, la libéralisation des échanges pourrait accroître l'instabilité des cours céréaliers mondiaux. En effet, le jeu accru des avantages comparatifs devrait concentrer la production dans certaines régions du monde, et la compensation interrégionale des aléas de production sera de ce fait moins assurée. De plus, en devenant davantage tributaire de la variabilité des prix à court terme, l'offre pourrait n'être plus à même de répondre aux besoins de sécurité alimentaire à long terme [Bureau J.C., Guyomard H., 1996].

Un des enjeux des futures négociations multilatérales pourrait-il être la reconnaissance du bien-fondé d'un soutien minimum de la production agricole, dont le coût collectif apparent serait en fait la contrepartie de la sécurité des approvisionnements ? ⁷

Maîtriser la production et soutenir les revenus sur d'autres bases

Il est nécessaire de rappeler ce que recouvre l'objectif de "maîtrise de la production".

Dans l'hypothèse d'un ajustement efficace de l'offre et de la demande par le seul jeu du marché (et malgré les failles, déjà signalées, de ce libéralisme naïf), la maîtrise de la production est sans objet.

Elle s'impose toutefois lorsqu'on maintient au moins une régulation conjoncturelle du marché par une politique de prix minimum garanti. Dans ces conditions, qui seront encore vraisemblablement celle de la future PAC, la maîtrise de l'offre doit éviter que le soutien régulateur se transforme en soutien structurel générant de façon permanente des débouchés artificiels. Cette distinction constitue d'ailleurs la principale difficulté - autant technique que politique - de toute politique de prix agricoles [Boussard, 1987].

En outre, la diminution des prix garantis, requise lorsque ceux-ci apparaissent déconnectés de la tendance à long terme du marché, entraîne au moins à court terme une baisse des revenus des producteurs, que l'on peut juger nécessaire d'amortir par des aides directes pour diverses raisons :

- afin de soutenir l'adaptation des exploitants au nouveau contexte ;
- afin de maintenir certains exploitants indispensables à l'équilibre démographique du territoire ou offrant, au-delà de leur activité agricole, divers services à la société.

Le problème de la maîtrise de la production devient alors celui de la définition d'un système d'aides au revenu qui ne reproduise pas les mêmes effets indésirables sur l'offre que le soutien des prix.

Quelles réorientations pour les aides à l'élevage bovin ?

Les aides bovines revalorisées par la réforme de la PAC (primes aux vaches allaitantes et aux bovins mâles) relèvent de la "boîte bleue" : leur augmentation, en vue de compenser de nouvelles baisses de prix, serait donc problématique.

En outre, certaines caractéristiques du système d'aides actuellement accessible aux éleveurs atténuent son efficacité en matière de maîtrise de l'offre :

- en étant assises sur l'effectif du cheptel, les primes bovines subventionnent les capacités de production, du moins dans les limites du "quota de primes" (lequel n'empêche pas de développer la production au-delà de l'effectif primé) et du seuil de chargement écrétant le nombre d'animaux éligible, assez peu contraignant en France ;
- une large part de la production de viande bovine qui ne bénéficie pas ou peu aux primes précitées reste cependant encouragée par les aides aux grandes cultures, étendues aux superficies céréalières destinées à l'alimentation des animaux.

D'autre part, il semble de plus en plus admis que, dans ses formes les moins intensives, l'utilisation du territoire par l'élevage est susceptible de contribuer à l'entretien de l'espace et au maintien d'une certaine emprise humaine en zones à faible densité démographique.

L'instrumentation des aides aux éleveurs devrait donc mieux concilier l'impératif de maîtrise de l'offre et la nécessité de garantir un niveau de revenu permettant de rémunérer leurs fonctions d'environnement ou "d'aménagement du territoire".

⁷ "Ainsi," note J.M. Boussard dans un document interne, "le soutien au revenu des agriculteurs, même en présence d'excédents plus ou moins temporaires, prend la même dimension que celle du maintien de la solde des militaires, ou des pompiers, dont on espère bien ne pas avoir besoin, mais dont on sait bien qu'en cas de guerre, ou d'incendie, il est préférable d'avoir à sa disposition..."

Une hypothèse "radicale" consisterait alors à refonder les aides sur des services environnementaux précisément identifiés⁸, conformément aux thèses évoquées plus haut, et selon lesquelles des transferts publics sont justifiés pour corriger des effets externes. Une telle option supposerait toutefois de pouvoir définir clairement les services à rémunérer, tout en maîtrisant des coûts de gestion qui risqueraient être importants (multiplicité des contrats).

La redistribution des aides publiques sur le critère de la surface entretenue par chaque éleveur (éventuellement assortie de conditions limitatives pour le chargement) est parfois évoquée comme une solution plus réaliste de soutien des revenus conciliant le découplage vis-à-vis de la production animale et la rémunération de l'occupation de l'espace. Il s'agirait en quelque sorte d'une généralisation de la "prime à l'herbe". Ce principe laisse toutefois ouvertes de nombreuses questions : doit-il être étendu à l'ensemble des secteurs agricoles qui pourraient eux aussi arguer d'un rôle positif sur l'espace ? Est-il compatible avec le maintien d'autres formes de soutien qu'il viendrait alors abonder (cas des exploitations laitières déjà conforté par les quotas) ?

La justification d'un dispositif à connotation environnementale risquerait d'être assez mal assurée si les aides s'avéraient calibrées au-delà du réel "consentement à payer" de la société pour les services effectivement produits⁹. Dans ce cas, les aides seraient en grande partie perçues comme de simples transferts de revenu assez arbitraires en faveur d'une catégorie particulière d'agents, ni plus ni moins "méritants" parmi ceux, nombreux, dont la seule fonction marchande (quand ils en trouvent une) n'assure pas une rémunération satisfaisante.

Autrement dit, rien ne garantit que de "vraies" aides environnementales suffiraient à soutenir les revenus dans un contexte de fortes baisses de prix, ni que "l'affichage environnemental" d'aides au revenu suffirait à les rendre socialement acceptables.

La maîtrise de l'offre, par la baisse des prix ou la réduction des soutiens directs liés à l'élevage peut générer des effets éventuellement indésirables, et difficiles à corriger, sur l'entretien et l'occupation du territoire. En effet, pour plusieurs exploitations des zones "difficiles", l'élevage bovin-viande est devenu pratiquement la seule activité permettant le maintien d'actifs agricoles. Dès lors la réduction des soutiens assis sur cette production entraînera la disparition pure et simple de certains exploitants, la substitution en faveur d'autres productions s'avérant impossible.

Le découplage des aides directes au revenu paraît alors ici particulièrement justifié pour satisfaire à la fois les objectifs de maîtrise de l'offre et d'occupation du territoire. Toutefois, pour les exploitations contraintes à l'élevage, un paiement direct octroyé sans conditions particulières peut encore constituer un encouragement à investir dans la production bovine, faute d'autre alternative pour améliorer le revenu. Ainsi, pour certaines exploitations, de simples aides au revenu risquent de ne pas être neutres vis-à-vis de la production. Dans cette situation, l'alternative paraît être la suivante :

- au-delà du seul découplage, lier les paiements directs indispensables au maintien des actifs dans certaines zones, à une réelle activité environnementale qui détournerait de la production bovine une partie des facteurs de production des exploitants, option dont on a souligné plus haut les difficultés ;
- accepter que l'effort de maîtrise de l'offre et les soutiens soient inégalement répartis entre les exploitations, à l'avantage de celles "fatalement spécialisées" dans l'élevage bovin ;

L'élevage bovin-viande n'est en effet pas cantonné dans les seuls territoires offrant peu d'alternatives agricoles. L'engraissement, voire même l'élevage allaitant, s'est en effet développé dans des exploitations non spécialisées en s'associant à d'autres productions. Compte tenu de cette dualité de l'élevage bovin, il peut être tentant d'orienter la baisse des soutiens à l'élevage ou la maîtrise de l'offre bovine vers les exploitations pour lesquelles cette activité paraît moins indispensable, et qui de plus développent généralement des systèmes d'élevage intensifs.

⁸ On précisera plus loin que des aides insuffisamment fondées sur une réelle activité alternative à la production bovine risqueraient d'avoir un effet limité en termes de maîtrise de l'offre.

⁹ À titre d'exemple, le consentement à payer pour le maintien des paysages agricoles français a été estimé par enquête à 530 F par ménage français contribuable, il représenterait ainsi au total le quart des soutiens budgétaires à l'agriculture française [Colson F., Stenger-Letheux A, 1995].

Cette hypothèse d'une accentuation des orientations actuelles de la PAC ¹⁰ soulève toutefois certaines questions :

- les éleveurs allaitants spécialisés et extensifs des zones défavorisées et de montagne sont souvent des fournisseurs de matière première (bovins maigres) pour les engraisseurs intensifs des régions à meilleur potentiel. Dès lors, la pénalisation du segment "finition" de la filière ne risque-t-elle pas d'être répercutée en amont ?

- malgré "l'effet ESB", qui pourrait peut-être se traduire à l'avenir par un accroissement des parts de marché des viandes issues des élevages herbagers¹¹, la demande intérieure reste actuellement plutôt orientée en faveur des carcasses qui ne sont pas issues des cheptels allaitants [Mainsant, 1996] ¹². Serait-il alors judicieux d'orienter les soutiens et la maîtrise de l'offre à contre-courant de cette tendance ?

Intérêts et limites d'une politique de quotas de production

Pour le lait, la maîtrise de la production est actuellement assurée par un système de quotas dans lequel la garantie de prix n'est accordée que pour une partie de la production, les livraisons excédentaires étant frappées d'une taxe dissuasive. Pour certains, la généralisation du dispositif à d'autres productions, et son évolution vers un mécanisme de "double prix" (type quotas betteraviers), pourrait constituer une alternative crédible pour la PAC.

Il semble toutefois que le principe même des quotas s'expose à la plupart des critiques externes exercées à l'égard de la PAC actuelle. Un quota de production à prix garanti et ajusté aux besoins du marché intérieur suppose en effet une certaine protection de ce dernier vis-à-vis des importations du produit ou de ses substituts (cas de l'isoglucose pour le sucre de betterave) [Giraud-Héraud E., Réquillart V., 1993]. On peut également reprocher à un système de double prix d'assurer, *via* le soutien de la production sous quota destiné au marché intérieur, le "pré-soutien" des quantités exportées au prix mondial, le prix garanti accordé à la production sous quota permettant de couvrir les coûts fixes de l'ensemble de la production.

Il en résulte de ce qui précède que des quotas généralisés ne seraient pas à l'abri d'une pression externe en faveur de leur réduction (ce qui est déjà le cas, dans le cadre du GATT, pour les quotas laitiers et betteraviers).

Les quotas font également l'objet de nombreuses critiques internes. Dans l'optique libérale, ils génèrent des rentes au profit des producteurs et aux dépens des consommateurs, et déterminent une perte sociale d'autant plus élevée que la mobilité des droits de produire se fait sur d'autres bases que celles du marché de gré à gré [Guyomard, Goudounèche, 1994]. Au plan de l'équité, les quotas distribués sur la base des productions individuelles historiques souffrent finalement des mêmes critiques que celles des autres formes de soutien proportionnel aux capacités productives. Une autre gestion administrative des droits de produire peut être justifiée par des considérations redistributives ou d'aménagement du territoire, mais s'expose aux critiques portant sur la pertinence économique des arbitrages ainsi rendus et sur les coûts de gestion du dispositif.

Enfin, au plan pratique, le contrôle du respect des contingentements individuels peut s'avérer très difficile pour des productions susceptibles d'être échangées sur de multiples marchés.

¹⁰ Rappelons que cette option inspire déjà certains dispositifs actuels de la PAC en matière d'élevage : modulation des aides en fonction du chargement, lequel est de plus grevé par la prise en compte des vaches laitières ; accès à la prime aux vaches allaitantes interdit aux exploitations disposant d'un quota laitier supérieur à 120 000 kg.

¹¹ À la condition, entre autres, que l'identification de ce type de viande se développe.

¹² Les grandes et moyennes surfaces (GMS) contrôlent aujourd'hui en France 73% des ventes de bœuf aux ménages et ce circuit recourt de moins en moins aux bovins issus du cheptel allaitant, alors qu'il fournit 55% de la production nationale.

Le gel des terres : un moyen puissant de réguler l'offre, mais des effets pervers

Dans la panoplie des nouveaux instruments visant la production des grandes cultures, le gel des terres est essentiellement justifié pour limiter la production excédentaire qui doit encore être exportée avec subventions compte tenu de la persistance d'un différentiel entre prix de soutien et prix mondial. Plusieurs analystes (y compris certains producteurs) ont souligné les limites de ce mode de maîtrise de la production.

La théorie micro-économique met en évidence la perte collective que subit la société en limitant ainsi l'accès à une ressource rare comme la terre : la prescription libérale qui découle de cette analyse est donc de diminuer davantage les prix de soutien, dont le niveau encore trop élevé constitue la seule justification du gel des terres.

L'efficacité même du gel comme méthode de réduction de l'offre est de plus contestée par plusieurs auteurs, invoquant les rendements décroissants de l'utilisation des terres [Vercherand, 1996] : le retrait d'un certain pourcentage de terre n'entraîne qu'une diminution de production inférieure à ce même pourcentage. Plus concrètement, le gel détermine un effet de "slippage", ou d'augmentation des rendements sur les terres non retirés du processus productif, qui atténue au total la réduction de la production et aggrave les effets néfastes des intrants sur l'environnement. Au terme de cette analyse, la prescription consiste à recommander de maîtriser l'offre *via* des dispositifs de limitations des rendements. De telles mesures paraissent toutefois difficiles à mettre concrètement en œuvre : la taxation des engrais aurait l'inconvénient de renchérir les coûts de production, obérant ainsi la compétitivité des producteurs ; l'établissement et le contrôle du respect d'un cahier des charges pour "l'extensification" culturale se heurteraient à des difficultés administratives [Blanchet J., Carles R., Revel A., 1996].

Réduire les transferts à leurs dimensions historique et transitoire

C'est l'option retenue par les États-Unis dans leur nouveau *Farm Bill* (*FAIR-Act*). Schématiquement, le montant des subventions précédemment perçues annuellement par chaque agriculteur américain pour les différentes productions aidées qu'il entreprenait (*deficiency payment*) est converti en droit historique. Le producteur recevra donc désormais des aides (dégressives dans le temps) uniquement fondées sur les montants antérieurement perçus, quelles que soient (à quelques restrictions près) les productions qu'il pratiquera.

Il convient d'analyser les caractéristiques de ce nouveau dispositif américain, car elles pourraient servir d'arguments contre les instruments européens dans de futures négociations internationales.

Tout d'abord, le *FAIR Act* élude avec un certain pragmatisme la question du statut des aides à l'agriculture, objet de débats en France et en Europe. Le montant des aides perçues par chaque exploitant, désignées sous le terme "d'aides de transition vers le marché", se fonde uniquement sur un avantage acquis qu'il convient de ne pas supprimer brutalement, sans invocation d'autres justifications.

Ce système peut en outre se parer des vertus du découplage (bien que cette notion, comme on l'a rappelé plus haut, puisse être discutée). En effet, en s'en tenant au raisonnement micro-économique élémentaire, les "aides de transition vers le marché" que perçoit chaque exploitant sont indépendantes de l'assolement qu'il adopte : l'allocation des surfaces est ainsi censée être uniquement régie par les prix de marché, alors que les primes compensatrices de la PAC interfèrent par nature dans cette allocation.

En arguant de ce découplage permettant de classer leurs paiements directs dans la "boîte verte", les États-Unis pourraient donc soutenir que leurs choix de production résultent de l'expression de leur compétitivité, et non pas d'une intervention publique distorsive.

La réinstrumentation du *Farm Bill* confère donc pour l'instant un avantage au moins tactique aux États-Unis dans la perspective des futures négociations multilatérales. En outre, contrairement à certains projets initiaux, la nouvelle loi ne remet pas en cause le soutien public à l'agriculture :

- d'une part, la "législation permanente" de 1949, fondant la possibilité de soutenir les prix agricoles, est simplement suspendue jusqu'en 2002, et reste ainsi "en réserve" ;
- d'autre part, quel que soit leur caractère découplé, les aides du *FAIR Act* reste des aides à l'agriculture ; réservées aux exploitants qui bénéficiaient des dispositifs antérieurs, ces paiements ne sont pas calibrés pour rémunérer d'éventuelles "autres fonctions" de l'agriculture (ce qui correspondrait à la logique ultime du découplage vis-à-vis de la production agricole : le couplage à la production d'externalités). Il est clair que, via leur assiette foncière, ces aides restent encore en partie proportionnées au potentiel de production de chaque exploitation bénéficiaire ;
- enfin, bien qu'atténués, le mécanisme du *loan rate*, assurant un prix plancher, et les dispositifs d'aides aux exportations (*EEP*) sont maintenus.

Par rapport à la PAC réformée en 1992 et consolidée au terme de l'*Uruguay Round*, l'avancée essentielle du *FAIR Act* réside donc dans la déconnexion entre les aides perçues et la nature des productions entreprises par chaque exploitant.

Une redéfinition similaire des paiements directs européens, au-delà de son intérêt tactique, est-elle souhaitable ?

Peut-on envisager un système qui associerait un socle constitué de telles aides "historiques", fondées sur un contrat d'adaptation progressive au marché, et un dispositif plus ciblé de rémunérations de fonctions particulières, d'environnement ou d'aménagement ?

CONCLUSION

Les pressions internes et, surtout, externes qui s'exercent sur la PAC balisent assez étroitement le cadre de son évolution à moyen terme :

Le découplage des aides directes et la baisse des prix garantis paraît bien constituer la base commune la plus probable pour tous les scénarios d'évolution du soutien européen à l'agriculture.

La compensation quasi intégrale et généralisée de nouvelles baisses de prix (sur le modèle adopté en 1992), quel que soit le fondement affiché pour les aides qui joueraient ce rôle, paraît une option difficilement tenable, au moins au plan interne, pour des raisons tant budgétaires que de justification sociale.

On peut cependant avancer l'hypothèse de la possibilité de sauvegarder un certain niveau de soutien, *via* des garanties minimum de prix, afin de réguler des marchés agricoles spontanément très instables, et des paiements directs "sous-compensateurs", modulés dans le temps, justifiés par l'engagement des producteurs dans une nouvelle phase d'adaptation au marché.

Poussée à son terme, la logique de cette hypothèse impliquerait vraisemblablement que ces paiements directs soient plus nettement découplés que ceux instaurés en 1992, pour être acceptés, tant au plan interne qu'externe, comme des aides de transition vers le marché. Le système instauré par le *FAIR Act* constitue à cet égard, sinon un modèle, du moins une orientation à explorer¹³.

Ce socle à finalité économique offrirait nécessairement des garanties de revenu plus faibles que par le passé. Le contrat "d'adaptation au marché" ne suffira donc pas pour maintenir certains actifs agricoles dont la collectivité reconnaît pourtant l'utilité sociale. Pour ces derniers, il semble indispensable de compléter le socle précité par des aides directes fondées sur d'autres contrats.

¹³ Il est probable que ce découplage modifierait sensiblement l'assolement français. Les simulations d'un tel scénario laissent notamment entrevoir une forte réduction des superficies en maïs au profit du blé, susceptible d'induire un recul dans l'utilisation intérieure des céréales françaises au profit des importations de maïs.

BIBLIOGRAPHIE

- BAZIN G., BLANCHET J., KROLL J.C. (1995). **Réforme de la PAC : bilan et perspectives.** *Actes et communications*, INRA Économie et sociologie rurales, Les agriculteurs européens face à la réforme de la PAC, n°13.
- BAZIN G., BLOGOWSKI A., BOYER Ph. (1996) **Réforme de la PAC et réductions des inégalités de revenus, premiers effets en France.** *Économie Rurale* n°232, avril-mai.
- BLOGOWSKI A. (1996). **1991-1994 : embellie pour les grandes cultures.** *Notes et études économiques* n°1. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, DAFE-SDEPE, juin.
- BLOGOWSKI A. (1996). **L'évolution des dépenses agricoles de l'Union Européenne, 1991-1996 : bilan et perspectives.** *Notes et études économiques* n°1. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, DAFE-SDEPE, juin.
- BOUSSARD J.M. (1987). *Economie de l'agriculture.* Ed. Economica.
- BOUSSARD J.M. (1994). **Revenus, marchés et anticipations : la dynamique de l'offre agricole.** *Économie Rurale* n°220-221, mars-juin.
- BOYER Ph. (1996). **Des primes animales mais aussi céréalières pour l'élevage bovin.** *Les Cahiers, "spécial PAC"*, Agreste, n°1-2. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, SCEES, juin.
- BOYER Ph. (1996). **Qu'apporte la théorie économique à la compréhension de la réforme de la PAC?** *Notes et études économiques* n°1. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, DAFE-SDEPE, juin.
- BOYER Ph., CHATELLIER V., COLSON F. (1995). **Les exploitations d'élevage bovin-viande en France au début de la nouvelle PAC.** *Actes et communications*, INRA Économie et sociologie rurales. Les agriculteurs européens face à la réforme de la PAC, n°13.
- BUREAU J.C., GUYOMARD H. (1996). Note interne, INRA.
- CARLES R., BLANCHET J., REVEL A. (1996). **Les conséquences de la réforme de la pac dans les pays membres de l'UE.** INRA Économie et sociologie rurales, unité de recherche de Grignon. *Rapport d'étude pour le compte du Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.*
- CASAGRANDE P., FRAYSSE J.L. (1996) **Les cheptels allaitants répondent présents à la réforme.** *Les Cahiers, "spécial PAC"*, Agreste, n°1-2. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, scees, juin.
- COLSON F., CHATELLIER V. (1996). **Modulation des aides publiques et emploi en agriculture. Scénarios pour l'agriculture française.** *Économie Rurale* n°233, mai-juin.
- COLSON F., STENGER-LETHEUX A. (1995). **Évaluation monétaire des avantages environnementaux de l'agriculture. Une analyse coût-bénéfice appliquée à la gestion des espaces et des paysages agricoles dans le cadre de la nouvelle PAC.** Rapport d'étude de l'INRA pour le Commissariat Général du Plan et la Direction de la Prévision du Ministère de l'Économie, septembre
- GIRAUD-HERAUD E., RÉQUILLART V. (1993). **Les limites d'une politique de droits à produire : l'exemple du sucre.** *INRA Sciences Sociales* n°6, novembre.
- GOUIN D.M., JEAN N., FAIRWEATHER J.R. (1995). **La réforme de la politique agricole en Nouvelle-Zélande : un modèle ou un cas spécifique.** *Économie Rurale* n°227, mai-juin.
- GUYOMARD H., LE MOUËL C., LE ROUX Y. (1996). **Crise bovine et équilibres des marchés : simulations macroéconomiques.** *INRA Sciences Sociales* n°6, novembre.
- GUYOMARD H., GOUDOUNÈCHE C. (1994). **Marché des quotas laitiers.** *Communication au séminaire Claude Fourgeaud*, Direction de la Prévision, Ministère de l'économie et des finances, juin.

- MADÉLIN V. (1996). **La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture.** *Economie et Prévision*, n° 117-118.
- MAHÉ L.P. GUYOMARD H. (1994). **Les limites de la nouvelle instrumentation de la pac.** *Actes et communications*. INRA Économie et sociologie rurales, Réformer la politique agricole commune, l'apport de la recherche économique, n°12.
- MAINSANT P. (1996). **La grande distribution utilise peu la production bovine française.** *INRA Sciences Sociales* n°6, novembre.
- OCDE (1994). **Réforme de la politique agricole : nouvelles orientations, le rôle des paiements directs au revenu.**
- OCDE (1996). **Les perspectives agricoles. Tendances et enjeux à l'horizon 2000.**
- POIRET M. (1996) **Maîtrise de la production et conduite économique pour les grandes cultures.** *Les Cahiers*, "spécial PAC", Agreste, n°1-2. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, SCEES, juin.
- SCOTTISH LANDOWNERS' FEDERATION (1995). **Supporting the countryside. Future opportunities.**
- VERCHERAND J. (1996). **La jachère : une maîtrise de production coûteuse.** *Économie Rurale* n°232, avril-mai.

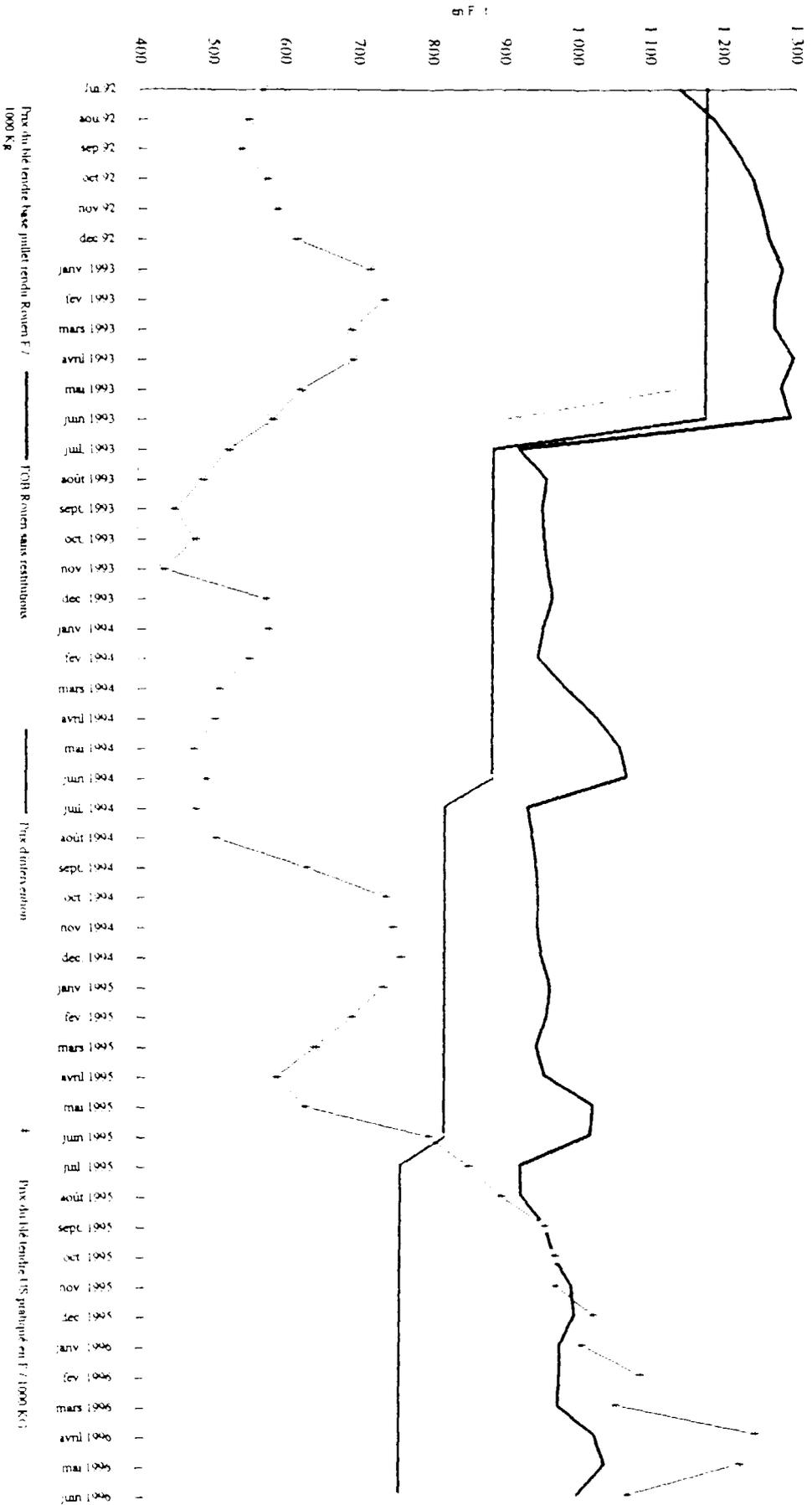
ANNEXES

Documents réalisés par la Direction de la production et des échanges - Bureau de l'orientation économique :

- Évolution des prix du blé tendre, comparaison France - Etats-Unis, 1992-1996
- Bilan toutes céréales, Union Européenne et France
- Évolution comparée du prix d'intervention de la viande bovine et des cotations de la vache "O"
- Évolution comparée du prix d'intervention de la viande bovine et des cotations du bœuf "R"
- Évolution comparée du prix d'intervention de la viande bovine et des cotations du jeune bovin "R"
- Hypothèses d'évolution de la production bovine de l'UE de 1996 à 2000
- Hypothèses d'évolution de la consommation de viande bovine dans l'UE de 1996 à 2000
- Bilan de la viande bovine dans l'UE à 12, sous les hypothèses précédentes.

• *Note sur les ESP*

Evolution des prix du blé tendre, comparaison France États - Unis 1992 - 1996



Bilan toutes céréales

Union européenne

source Eurostat & Commission (en millions de tonnes)	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996 (provisoire)	1996-1997 (prévisions)
Superficie (X 1 000 ha)	35 560	35 054	34 756	34 945	35 751	35 791	35 364	32 159	31 778	35 438	
Rendements (q/ha)	43,3	44,1	47,3	46,4	47,6	50,5	47,7	51,6	50,6	49,3	
Production	154,10	154,50	164,40	163,60	170,90	181,30	168,40	165,90	160,87	174,80	
Importations	7,2	7,8	8,5	6,4	5,1	5,5	3,9	4,6	6,4	7,2	
Stock initial	34,1	30,3	29,0	28,4	27,5	31,2	43,0	43,0	35,9	28,8	
Utilisation intérieure totale	138,0	136,9	135,8	135,4	141,3	140,3	136,1	140,0	146,0	158,0	
- dont aliment. animale	84,7	82,6	81,5	80,5	83,6	83,1	78,9	82,6	88,0	96,4	
Exportations	27,2	26,8	35,3	33,8	30,1	34,8	36,0	33,1	27,9	23,0	
Stock final	30,2	29,0	30,8	29,2	32,0	43,0	43,1	35,9	23,8	29,8	
- dont stock publics	14,3	11,7	9,1	11,7	18,8	26,4	33,3	18,0	8,3	6,2	

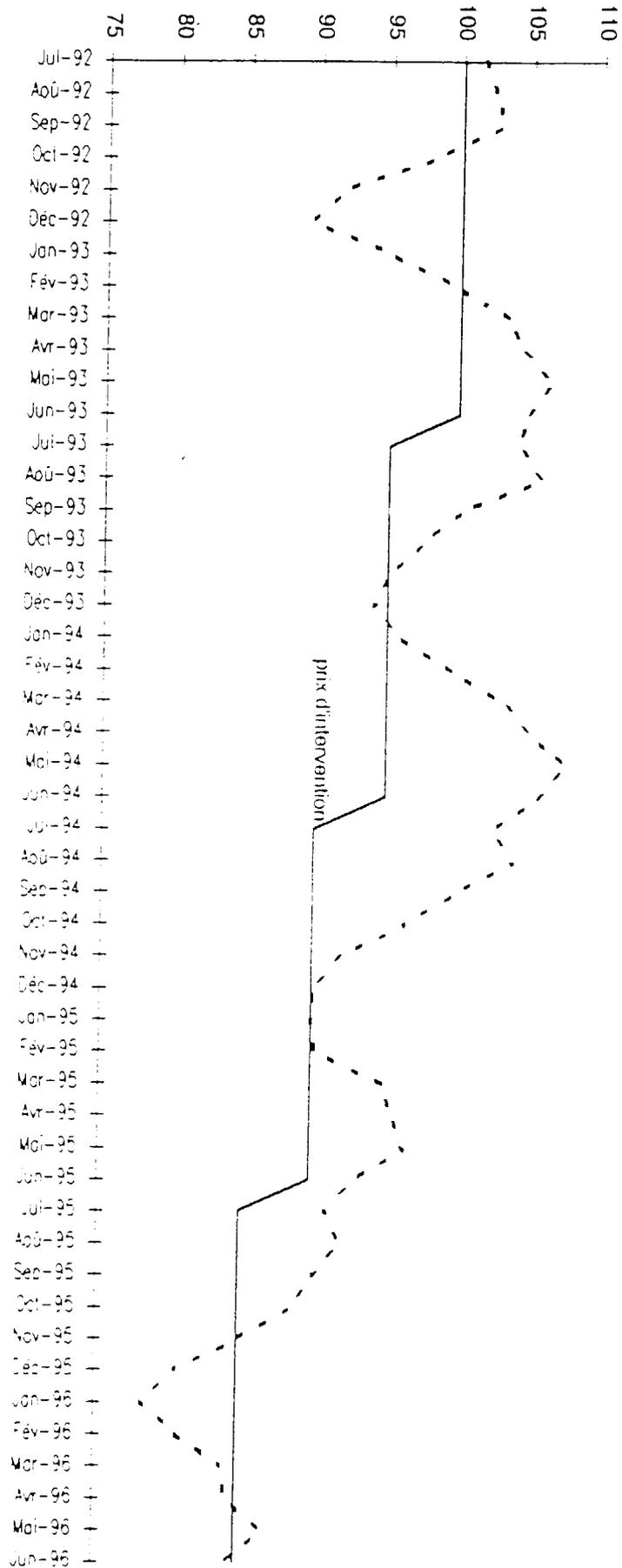
U E à 12 avec Allemagne réunifiée à partir de 1991/1992

U E à 15 à partir de 1995/1996

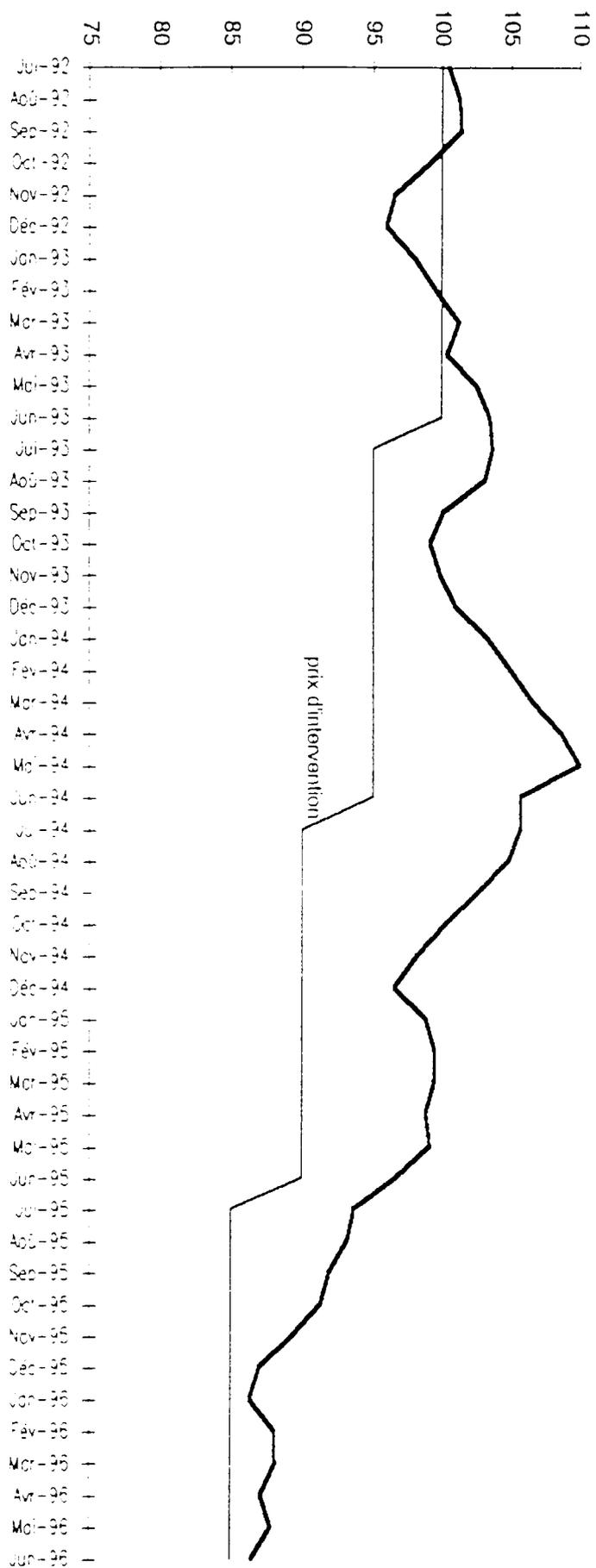
France

source Eurostat & Commission (en millions de tonnes)	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996 (provisoire)	1996-1997 (prévision)
Superficie (X 1 000 ha)	9 488	9 241	9 304	9 411	9 041	9 210	9 342	8 448	8 095	8 294	8 294
Rendements (q/ha)	53	57	60	61	61	65	65	65	66	65	65
Production	50,45	52,61	56,00	57,47	54,88	60,22	60,58	55,24	53,11	53,58	53,58
Importations	1,9	1,6	1,8	1,8	2,0	2,2	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Stock initial	8,5	6,8	7,3	7,1	7,8	8,0	12,3	16,0	9,3	5,4	5,4
Utilisation intérieure totale	26,5	24,2	25,3	25,2	25,5	26,6	25,1	26,3	27,3	26,4	26,4
- dont aliment. animale	17,7	15,7	17,2	17,1	17,0	18,5	18,1	18,1	19,0	18,2	18,2
Exportations	27,5	29,6	32,6	33,3	31,2	31,4	32,9	36,3	29,0	26,3	26,3
- dont intra-communaut.			15,8	19,4	16,3	17,9	16,3	21,5	17,1	18,1	18,1
Stock final	6,8	7,3	7,1	7,8	8,0	12,4	15,6	9,2	6,8	7,0	7,0

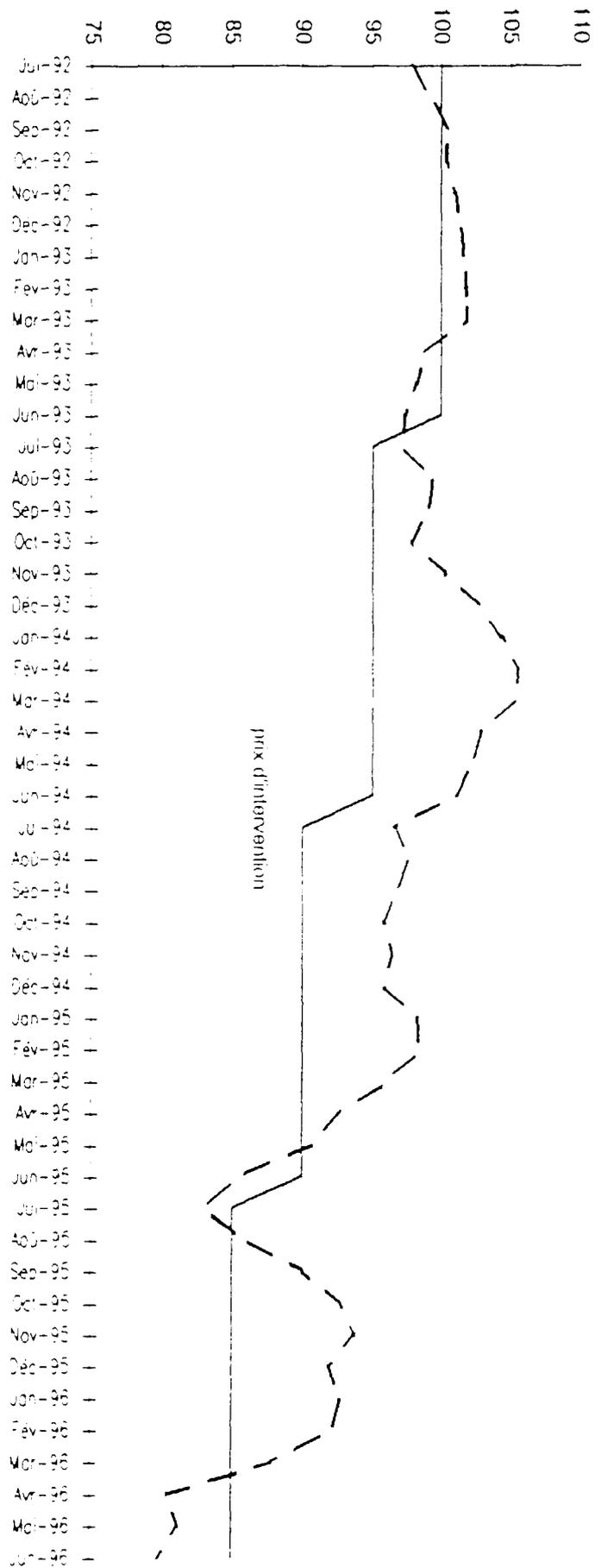
**Evolutions comparées du prix d'intervention
et des cotations vache O
en indices (base 100 : moyenne 92/93)**



**Evolutions comparées du prix d'intervention
et des cotations boeuf R
en indices (base 100 : moyenne 92/93)**



**Evolutions comparées du prix d'intervention
et des cotations J.B. R
en indices (base 100 : moyenne 92/93)**



HYPOTHESES D'EVOLUTION DE LA PRODUCTION BOVINE DE L'UE
DE 1996 à 2000

	scénario A		scénario B	
	1996	2000	1996	2000
cheptel vaches	11,03 millions		11,03 millions	
vaches laitières	inchangé		inchangé	
vaches allaitantes	gain de productivité par vache 2% par an		1% par an	
veaux de boucherie	5,3 millions	5,1 millions	5,8 millions	5,4 millions
veaux de boucherie	141,5 kg	144,5 kg	141,5 kg	144,5 kg
jeunes bovins	336 kg	344 kg	336 kg	338 kg
boeufs	350 kg	358 kg	348 kg	352 kg
génisses	275 kg	279 kg	275 kg	279 kg
vaches	300,5 kg	302,5 kg	300,5 kg	302,5 kg

HYPOTHESES D'EVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE VIANDE BOVINE DANS L'UE
DE 1996 A 2000

	1991	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1994	
consommation totale de viande par habitant (kg/habitant)	A								
	HYPOTHESE 1	86.0	85.3	86.1	87.7	89.4	91.1	92.9	8.91%
	HYPOTHESE 2	86.0	85.3	84.4	85.1	85.8	86.5	87.3	2.34%
consommation relative de viande bovine (en %)	B								
	25.7	23.9	23.5	23.0	22.5	22.0	21.5	-10.15%	
consommation de viande bovine par habitant (kg/habitant)	C=AxB								
	HYPOTHESE 1	22.1	20.4	20.2	20.2	20.1	20.0	20.0	-2.15%
	HYPOTHESE 2	22.1	20.4	19.8	19.6	19.3	19.0	18.8	8.05%
population Union (millions d'habitants)	D								
	342.7	345.9	348.7	349.8	351	352.2	353.3	2.14%	
CONSOMMATION VIANDE BOVINE (1000 tec)	E=CxD								
	HYPOTHESE 1	7 577	7 058	7 058	7 058	7 058	7 058	7 058	0.00%
	HYPOTHESE 2	7 577	7 058	6 916	6 846	6 775	6 705	6 634	6.01%

BILAN VIANDE BOVINE

Union à 12

avant problème BSE

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1994
consommation viande bovine A	7 469	7 573	7 321	7 338	7 171	7 517	7 455	7 363	7 058	7 000	7 058	7 058	7 058	7 058	7 058	0,00%
hypothèse 1											6 916	5 846	6 775	6 705	6 534	-6,00%
hypothèse 2																
importations (B)	512	526	514	535	712	519	567	524	494	464	500	500	500	500	500	500
défaud exports subventionnés (SAIT (C))																
exportations - source EUROSTAT bilan	1 211	928	819	1 054	917	1 417	1 373	1 365	1 415	1 200	1 105	1 042	979	918	853	
variation de stock	-154	90	42	517	330	267	128	-362	406	87						
production indigène brute (D)	8 014	8 066	7 614	7 340	7 736	8 712	8 389	7 832	7 515	7 674	7 851	7 953	7 837	7 710	7 502	
hypothèse A											7 777	7 767	7 784	7 749	7 621	
hypothèse B											7 663	7 600	7 537	7 474	7 411	
maximum à produire (E=A+C-D)											7 522	7 388	7 255	7 121	6 987	
hypothèse 1																
hypothèse 2																
excédent (D-E)											188	353	300	236	91	
hypothèses A et 1 cumul											188	540	840	1 077	1 167	
hypothèses A et 2 cumul											329	564	582	589	514	
hypothèses B et 1 cumul											329	893	1 475	2 065	2 579	
hypothèses B et 2 cumul											114	167	247	276	210	
											114	280	528	804	1 014	
											255	378	530	629	634	
											255	611	1 183	1 782	2 425	

NOTE SUR LES ESP

schématiquement, l'ESP total d'un produit agricole donné est calculé comme suit :

$$\text{ESP} = \text{Quantité produite} \times (\text{prix intérieur} - \text{prix mondial}) + \text{aides directes au produit} + \text{aides indirectes} + \text{subventions aux facteurs}$$

Le premier terme est l'ESP "soutien de marché" ; c'est le transfert à la charge des consommateurs et, éventuellement, des contribuables lorsqu'une partie de la production est exportée à l'aide de subventions. Les autres éléments seront désignés par la suite sous le nom d'ESP "autres". Pour les productions animales, ce dernier terme est corrigé par le surcoût de l'alimentation animale découlant du soutien des prix des produits végétaux.

Le tableau ci-après présente l'évolution 1991-94 des ESP communautaires des principaux produits dont le soutien est affecté par la réforme de la PAC.

La diminution de 7,6% de l'ESP total du blé découle de celle de 10% des quantités produites sous l'effet du gel des terres, et de l'augmentation de 2,7% de l'ESP unitaire. Ces trois points supplémentaires sur l'ESP unitaire résultent de deux phénomènes :

- la diminution de l'ESP unitaire "soutien des prix", induite par la baisse des prix garantis instaurée par la réforme et par une remontée du prix mondial entre 1991 et 1994.
- l'augmentation de l'ESP unitaire "autres", en grande partie déterminée par les aides directes instaurées par la réforme (celles-ci constituant l'essentiel de l'ESP autres en 1994) .

L'évolution de la part respective de l'ESP "soutien des prix" et "autres" dans l'ESP total résume bien le changement introduit par la réforme dans le mode de soutien de la céréaliculture : le soutien des prix ne représente plus que 36% de l'ESP total en 1994, contre 92% en 1991.

Comme pour le blé, l'ESP total des oléagineux diminue du fait de la réduction des quantités produites et malgré l'augmentation de l'ESP unitaire (effet des aides compensatrices). Rappelons qu'en 1991, la production d'oléagineux était déjà soutenue par des aides compensatrices, mais celles-ci étaient versées aux triturateurs, et non pas directement aux producteurs.

L'ESP total de la viande bovine augmente nettement, malgré la baisse de la production. La croissance de l'ESP unitaire résulte de l'augmentation du prix de la viande bovine malgré la baisse du prix d'intervention, de la revalorisation des aides bovines, et de la diminution du surcoût de l'alimentation animale, déterminée par la baisse des prix céréaliers .

*Evolution des ESP pour certains produits dans la CEE
(ESP total en millions d'écus, ESP unitaire en écus par tonne)*

		1991	1994	Variation
Blé	ESP total	9982	9223	-8%
	ESP unitaire	111	114	3%
	Part ESP soutien	92%	36%	
	Part ESP autres	8%	64%	
Oléagineux	ESP total	3294	2955	-11%
	ESP unitaire	252	258	2%
	Part ESP soutien	0%	0%	
	Part ESP autres	100%	100%	
Viande bovine	ESP total	14342	16407	13%
	ESP unitaire	1646	2117	22%
	Part ESP soutien	87%	80%	
	Part ESP autres	13%	20%	

Source : OCDE, 1994 et 1995, retraitement DAFE-BEP (décomposition des soutiens)

Ces calculs ayant été établis à partir des données de 1994, il convient de présenter quelques éléments d'actualisation. L'ESP unitaire des céréales a augmenté depuis, les aides directes ayant été revalorisées comme prévu initialement, alors que les prix mondiaux se sont redressés. En viande bovine, l'effet, sur l'ESP unitaire des baisses de prix survenues en 1995 a été plus que compensé par la progression des paiements directs (OCDE, 1996).