Agriculture et négociations commerciales

Rapport
Dominique Bureau
Jean-Christophe Bureau

Commentaires
Paul Champsaur
Pierre Jacquet

Compléments
Vincent Chatellier, François Colson, la Direction de la Prévision et Sylvie Hel-Thelier

Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl

© La Documentation française. Paris, 1999 - ISBN : 2-11-004247-8

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique *« répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.*

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997. Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.

Sommaire

Introduction 7
Pierre-Alain Muet

Agriculture et négociations commerciales 9
Dominique Bureau et Jean-Christophe Bureau

Commentaires

Paul Champsaur 75

Pierre Jacquet 79

Compléments

Complément A. « Agenda 2000 » et modulation des aides directes 85
François Colson et Vincent Chatellier

Complément B. La rémunération des effets externes de l'agriculture .. 107
Vincent Richard

Complément C. Tendances des politiques agricoles 121
Sylvie Hel-Thelier

Résumé 141

Summary 145

Introduction

Le principe d'un nouveau cycle de négociations commerciales commençant en 1999 avait été établi par l'accord final de l'Uruguay Round, qui précisait que celui-ci devrait viser des réductions progressives et substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture. La négociation qui va s'amorcer apparaît donc comme un élément déterminant du cadre de réflexion sur la réforme agricole, confrontée par ailleurs, à l'échelle européenne, aux déséquilibres prévisibles des marchés agricoles, aux contraintes budgétaires communautaires, et aux perspectives d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. L'agriculture a en outre un rôle fondamental à jouer pour la préservation et l'équilibre de l'espace naturel et l'aménagement du territoire.

Dans cette perspective, le rapport établi par Dominique Bureau et Jean-Christophe Bureau vise à identifier les instruments – et notamment les types de soutien –, qui permettent de concilier l'ouverture au commerce international de notre agriculture et le maintien d'un tissu rural actif sur l'ensemble du territoire. Les auteurs considèrent que le processus de « découplage » entre les prix agricoles et le soutien au revenu des agriculteurs est bénéfique à long terme pour l'Europe, comme pour l'agriculture française, dès lors que des filets de sécurité sont mis en place et que le soutien est conçu pour favoriser la vocation territoriale de l'agriculture.

Le découplage contribue en effet à la résorption des déséquilibres des marchés agricoles européens. Il est préférable à la réduction et au contrôle quantitatif de l'offre qui empêchent la France d'exprimer ses avantages comparatifs au niveau intra-communautaire. Cependant sa mise en œuvre appelle une analyse au cas par cas. Paul Champsaur souligne en effet dans son commentaire que la référence aux marchés mondiaux est pertinente pour les grandes cultures, mais ne l'est pas pour les productions animales. Dans ce dernier cas, l'équilibre à rechercher se situe à l'échelle communautaire et appelle, de ce fait, un degré de découplage plus faible.

Les enjeux commerciaux de l'agriculture ne se limitent pas aux questions de soutien et de protection tarifaire. On assiste, en effet, à une multiplication des différends commerciaux mettant en cause des réglementations ou des politiques nationales, dans lesquelles l'agriculture tient une place importante, qu'il s'agisse des réglementations sanitaires et phytosa-

nitaires, des normes environnementales ou des organismes génétiquement modifiés. Ces différends concrétisent un conflit d'objectifs récurrent entre la libéralisation des échanges et l'exigence accrue des consommateurs et des citoyens vis-à-vis des modes de production agricole.

Le rapport s'inscrit ici dans la problématique générale des futures négociations commerciales, qui devront notamment concevoir et adapter la manière dont l'OMC appréhende l'effet de certaines réglementations nationales sur le commerce mondial. Sans fournir de réponse définitive, il met en perspective les éléments à considérer en matière de normes dans le domaine agricole. Dans son commentaire, Pierre Jacquet en souligne les difficultés, car il faut à la fois éviter le risque d'un usage incontrôlé sur le plan éthique et sanitaire des nouvelles technologies (OGM notamment), et celui de créer un carcan rigide bridant l'innovation. Il insiste par ailleurs sur le caractère global de ces négociations qui couvriront simultanément différents secteurs et devraient conduire l'Union européenne à définir une stratégie offensive par opposition aux stratégies « défensives » consistant uniquement à limiter les concessions demandées par les partenaires commerciaux.

Le rapport préliminaire à été discuté à la séance du 17 décembre 1998 du Conseil, puis, en présence du Premier ministre, le 18 février 1999. Je remercie Claude Chéreau, Conseiller pour l'Agriculture et la Pêche au cabinet du Premier ministre, pour l'impulsion qu'il a donné à ce travail.

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

Agriculture et négociations commerciales

Dominique Bureau

Conseil d'Analyse Économique

Jean-Christophe Bureau

INRA et INAPG

Introduction

L'agriculture est traditionnellement un secteur sensible du point de vue commercial, puisqu'il est à l'origine d'environ 40 % des différends examinés dans le cadre multilatéral depuis la création du GATT. Jusqu'à l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR), signé à Marrakech en 1994, ce secteur avait cependant bénéficié d'une exception, le faisant échapper au processus général de démantèlement des barrières aux échanges, notamment tarifaires. L'AAUR a donc constitué un tournant dans la libéralisation des échanges agricoles.

Dans un premier temps, les contraintes résultant de l'AAUR pour l'agriculture française ont été limitées car la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992 les avait anticipées. Surtout, l'accord particulier négocié à Blair House entre l'Union européenne et les États-Unis a permis à la majeure partie des aides aux producteurs d'échapper, au moins jusqu'en 2003, aux contraintes de réduction du soutien. À moyen terme, les engagements pris nécessitent cependant l'adaptation de la PAC. De plus, l'accord de Marrakech précisait que, dans le domaine agricole, un nouveau cycle commencerait au plus tard en 1999, et devrait viser des « réductions progressives et substantielles du soutien et de la protection, conduisant à une réforme fondamentale ».

Les enjeux de ce prochain cycle méritent d'être identifiés précisément car ceux-ci sont divers et importants. L'Organisation Mondiale du Com-

merce (OMC) s'intéresse en effet à la fois aux tarifs douaniers, aux normes sanitaires et phytosanitaires, comme l'a montré le différend récent avec les États-Unis sur la viande bovine, et aux modalités du soutien aux agriculteurs.

Plusieurs facteurs se conjuguent aujourd'hui pour poursuivre l'orientation en faveur de la libéralisation des échanges agricoles, suivant le principe posé par les conclusions de l'accord de Marrakech. En premier lieu, les niveaux tarifaires et les taux de subvention demeurent élevés et de nombreux pays soulignent l'exception que constitue encore l'agriculture en ce domaine. Différentes réformes récentes engagées, notamment aux États-Unis avec le Fair Act de 1996, ont accéléré par ailleurs le « découplage » du soutien aux producteurs, qui progressivement devient individuel et plus indépendant des activités ou des facteurs utilisés.

L'adaptation aux « contraintes » multilatérales n'est cependant qu'un élément de la réflexion à mener sur l'évolution de l'agriculture française et européenne. Celle-ci doit aussi prendre en compte la perspective de l'adhésion à l'Union européenne des pays d'Europe centrale ; les tensions budgétaires associées à l'élaboration de l'Agenda 2000, sachant que les dépenses agricoles représentent actuellement près de la moitié des dépenses européennes ; l'émergence des préoccupations environnementales, avec l'objectif notamment de mieux rémunérer la fonction d'aménagement de l'espace exercée par l'agriculture ; et plus prosaïquement l'apparition prévisible de déséquilibres importants sur les marchés agricoles européens.

Dans ce contexte, on se propose ici de rechercher les moyens et les conditions permettant de tirer le meilleur profit, pour l'agriculture et l'économie française, de ce processus de libéralisation des échanges agricoles et de préciser comment concilier celui-ci avec d'autres objectifs, de multifonctionnalité de l'agriculture, par exemple. *En tirer le meilleur profit*, parce qu'à certains égards, les échéances multilatérales nous forcent à résoudre des problèmes qui remontent au moment où l'agriculture communautaire est devenue autosuffisante, et avaient été posés la première fois par le projet Mansholt à la fin des années soixante (qui envisageait de transférer une partie du soutien par les prix en aides à la modernisation). Dès cette époque, le soutien des prix, via les mesures aux frontières et les prix d'intervention, n'était plus générateur de recettes budgétaires mais tendanciellement de dépenses, et ne pouvait plus être présenté au consommateur comme la contrepartie de la suppression des pénuries. *Concilier* cette libéralisation des échanges agricoles avec d'autres objectifs, parce que l'articulation entre le cycle agricole au niveau de l'OMC, la réforme de la politique agricole au niveau communautaire et des objectifs plus nationaux tels que ceux mis en avant dans le projet de loi d'orientation agricole demeure ouverte.

L'importance de la réglementation affectant la plupart des marchés agricoles et leurs spécificités justifieraient une analyse détaillée produit par produit. Notre parti pris ici a cependant été inverse. Il consiste à essayer de

mettre en perspective les négociations à venir dans un cadre économique, pour dégager des lignes de force de portée générale, même si l'on se trouve sur chaque marché dans une logique de réforme, à préciser au cas par cas, plutôt que d'établissement d'un optimum. On privilégiera donc l'examen de l'architecture générale du soutien à l'agriculture au regard des évolutions du cadre commercial, pour que celui-ci concilie au mieux efficacité allocative, préservation de l'environnement et niveau de vie des agriculteurs.

Tout d'abord (première partie), on propose une mise en perspective de l'évolution des questions commerciales agricoles, de manière à en identifier les enjeux pour l'agriculture française, à la fois du point de vue « tarifaire » (niveau des droits de douane et accès au marché), des modalités de soutien aux producteurs et de ses composantes plus nouvelles, non tarifaires. On revient ensuite sur les conséquences des règles multilatérales concernant les modalités de soutien qui soulèvent indirectement des questions telles que : faut-il privilégier le foncier ou les individus comme support de ce soutien, ou comment rémunérer les services territoriaux ou écologiques ? etc. (deuxième partie).

L'évolution des questions multilatérales agricoles, de l'AAUR au cycle 2000

Les engagements pris à Marrakech et leur mise en œuvre

Les accords multilatéraux conclus au terme de l'Uruguay Round ont modifié profondément le cadre du commerce international des produits agricoles. Outre l'Accord sur l'agriculture, progressivement mis en œuvre depuis 1995, l'Accord sur les barrières sanitaires et phytosanitaires et la révision de l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges concernent en effet aussi le secteur agricole, de même que, dans une moindre mesure, l'Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle relatifs aux échanges. La mise en place de l'OMC établit enfin un cadre de négociations multilatéral permanent, dont l'agenda prévoit un processus de négociations continu pour réformer le commerce agro-alimentaire.

Les principaux engagements de l'Accord sur l'Agriculture concernent :

• *L'accès au marché*, avec la conversion des quotas et autres restrictions à l'importation en droits de douane, et un engagement pour les pays développés de réduire ces droits de douane de 36 % sur une période de 6 ans, avec une réduction minimum de 15 % pour chacun des produits. Lorsque qu'existaient des obstacles non-tarifaires aux importations, l'Accord prévoit que les pays signataires offrent un accès minimum de 3 % de la consommation intérieure aux produits étrangers, qui doit passer à 5 % au terme de la période de mise en place.

• *La limitation des subventions aux exportations*, considérées comme déstabilisatrices pour les marchés mondiaux. L'Accord prévoit une baisse de 21 % des quantités exportées avec des subventions, et de 36 % des dépenses budgétaires consacrées à ces subventions. Les pays signataires peuvent continuer à utiliser leurs programmes de subventions existants dans les limites ainsi définies, mais ne peuvent en introduire de nouveaux.

• *La réduction des aides* à l'agriculture qui créent des distorsions sur les marchés internationaux, en incitant à la production ou en permettant de vendre en dessous des coûts de revient. Ces soutiens doivent être réduits de 20 % sur la période de 6 ans, le niveau de référence étant défini par une mesure agrégée du soutien (AMS), comprenant à la fois le soutien par les prix, qui induit des transferts du consommateur au producteur, et les aides plus directes, correspondant à des transferts du contribuable au producteur. L'Accord définit cependant une catégorie de politiques non soumises à cette obligation de réduction, qui sont les mesures autorisées entrant dans la « boîte verte ». Il s'agit des soutiens au revenu qui n'ont pas, ou ont peu, d'impact sur le niveau de la production agricole, des aides aux actions destinées à protéger l'environnement, des aides publiques aux mécanismes d'assurance-récolte, du soutien aux actions de conseil, des programmes d'ajustement structurels, etc. En principe, tous les paiements classés hors de cette boîte verte doivent être réduits. Néanmoins, l'accord bilatéral entre les États-Unis et l'Union européenne, qui fut largement imposé au reste du monde, spécifie que les aides conditionnées à un programme de limitation de la production et celles reposant sur des rendements ou surfaces de référence fixes entrent dans une catégorie intermédiaire (la « boîte bleue ») qui les exclut du calcul des AMS, à l'horizon de sa clause « de paix ».

À côté de cet Accord sur l'Agriculture, les aspects non tarifaires ont pris une importance nouvelle, avec la révision profonde de l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges (TBT) et surtout avec la signature en 1994 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Ces accords ont affecté les conditions dans lesquelles les pays peuvent restreindre les importations agricoles par des mesures réglementaires.

L'Accord TBT couvre les réglementations techniques, les standards, et les procédures d'évaluation de conformité, y compris pour les emballages et étiquetages, c'est-à-dire toutes les règles ne relevant pas de l'accord SPS. Il spécifie que les réglementations nationales ne doivent pas faire de discrimination non justifiée entre produits selon leur origine, et que pour atteindre un objectif, qui doit être reconnu légitime, il convient de prendre parmi les mesures possibles, celles qui entravent le moins possible le commerce. Si les États ne respectent pas des normes internationales pertinentes, il est nécessaire de le justifier et de le faire en toute transparence, en notifiant aux autres États les projets de réglementation en cause.

L'Accord SPS porte sur les réglementations et contrôles concernant la santé des animaux, végétaux et hommes. Il fait une référence contraignante aux normes internationales. Si un pays adopte des réglementations sanitai-

res et phytosanitaires différentes de celles recommandées par les instances de normalisation internationales, comme le *Codex Alimentarius* (encadré 1) il doit le justifier sur une base scientifique, en utilisant une procédure d'analyse du risque codifiée. L'Accord prévoit également des notifications aux pays tiers des changements réglementaires, et précise que les mesures sanitaires ne doivent pas être appliquées de manière protectionniste.

1. Le codex alimentarius

Le Codex Alimentarius a été créé par la FAO et l'OMS en 1962. Il établit des normes, directives, recommandations ou codes d'usages sur lesquels les États peuvent s'accorder dans le but de « protéger la santé des consommateurs et d'assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des produits alimentaires ». Les textes élaborés dans le cadre du Codex visent « à guider et promouvoir l'élaboration, la mise en œuvre et l'harmonisation de définitions et d'exigences relatives aux produits alimentaires et, de ce fait, à favoriser le commerce international ». En 1995, le Codex avait produit depuis sa création 28 volumes de normes, recommandations et principes, dont 237 normes alimentaires et 41 codes de pratiques sanitaires et technologiques. Plus de 700 additifs alimentaires et contaminants avaient été évalués, et plus de 3 200 maximum de résidus de pesticides avaient été fixés.

Le Codex s'appuie sur les travaux du Comité joint sur les additifs alimentaires et la Réunion jointe sur les résidus des pesticides de l'Organisation Mondiale de l'Alimentation et de l'Organisation Mondiale de la Santé, qui réalisent des évaluations toxicologiques, servant de bases scientifiques pour les normes.

Les normes sont élaborées dans les comités suivant une procédure en huit étapes, la dernière étant l'adoption définitive devant la Commission des 163 pays participants. La dernière étape de l'adoption est celle qui confère le statut de norme à une mesure adoptée. Auparavant, ce n'est qu'un ensemble de preuves ou de recommandations scientifiques, sans valeur au titre de l'Accord SPS, mais qui facilite cependant la position des pays les utilisant en cas de différend.

Par ailleurs, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS) concerne également le secteur agro-alimentaire à travers les indications géographiques et à travers les brevets. L'accord TRIPS peut se révéler important dans l'avenir dans la mesure où se poseront certainement de délicats conflits à propos de la protection des ressources biologiques existantes, menacées d'appropriation par la brevetabilité du vivant, et celui de la protection des innovations dans le domaine biotechnologique. Il peut également contribuer à résoudre des problèmes de contrefaçons. En revanche, cet accord ne permet pas de traiter dans un cadre multilatéral les conflits portant sur les usurpations d'appellation d'origine, comme les dénominations de « Champagne », « Chablis » ou« Gamay-Beaujolais » utilisées pour les vins californiens ou le « Cognac » brésilien. En effet, toute appellation d'origine utilisée de

bonne foi (ou toute utilisation faite depuis plus de dix ans) peut continuer à l'être. Des solutions dans un cadre bilatéral, qui ont d'ailleurs permis un accord avec l'Australie et le Canada, semblent seules envisageables. Plus généralement, l'Accord n'accorde qu'une protection modeste aux indications géographiques, par rapport à ce qui est accordé aux marques commerciales (Mahé, 1997).

Les accords signés en 1994 ont enfin considérablement renforcé la discipline en matière de respect des engagements, grâce à la mise en place d'une procédure de résolution des différends plus efficace et rapide. Ce point est particulièrement important dans le domaine non tarifaire. En pratique les différends doivent d'abord être discutés bilatéralement, ce qui, heureusement, permet le règlement de nombreux conflits. Si le désaccord persiste, l'OMC, agissant en organe de règlement des différends, peut mettre en place un « panel », c'est-à-dire un groupe d'experts, qui rapporte après examen de la dispute. L'OMC a alors la charge de vérifier la mise en place de ses recommandations. Si le pays concerné ne prend pas les dispositions pour se mettre en conformité avec les règles multilatérales dans un délai raisonnable, l'organe de règlement des différends peut autoriser des rétorsions. Ainsi, il n'est maintenant plus possible pour un pays de bloquer unilatéralement l'adoption d'un rapport de « panel » au motif qu'il lui est défavorable, étant entendu qu'une procédure d'appel existe.

En résumé, l'Accord de l'Uruguay a constitué un changement considérable, en étendant tout d'abord au secteur agricole la règle selon laquelle les droits de douane doivent être la forme de protection privilégiée, ce qui en a accru la transparence. Plus généralement, il a intégré l'agriculture au cadre du GATT. Les nouvelles subventions à l'exportation ont été interdites. Les politiques de soutien sont classées selon leur degré d'acceptabilité par les autres pays. Et les possibilités d'utiliser les règles sanitaires et phytosanitaires à des fins protectionnistes ont été limitées. La « boîte verte » est une incitation majeure à réinstrumenter les politiques nationales, pour aller vers un soutien aux agriculteurs engendrant moins d'effets sur la production. L'Accord a également permis de mettre fin à des conflits persistants entre les pays et à l'escalade des rétorsions unilatérales. La clause de paix notamment, qui spécifie que les instruments de politique agricole ne seront pas contestés tant que les clauses de l'Accord sur l'agriculture seront respectées, et ce jusqu'en 2003, a relâché transitoirement la tension dans les relations commerciales agricoles entre l'Union européenne et les États-Unis.

La conversion de l'ensemble des barrières à l'importation en droits de douane représente une révolution dans le commerce international agro-alimentaire, caractérisé auparavant par une multitude d'obstacles à l'importation particulièrement opaques. Ce changement a été associé à des concessions des pays les plus libre-échangistes, pour lesquels l'enjeu majeur était alors de mettre en place un cadre de référence, posant des règles, que de futures négociations rendraient plus contraignantes. De ce fait, le niveau de

la protection n'a été que faiblement réduit par l'Accord. Ainsi, alors que dans l'ensemble des secteurs manufacturiers le droit de douane moyen est de l'ordre de 5 à 10 % dans la plupart des pays développés, il reste souvent supérieur à 40 % dans le secteur agricole, avec des pics supérieurs à 300 % pour certains produits, en particulier au Japon, au Canada.

On peut juger de ce degré de contrainte relative qu'a eu jusqu'à présent l'Accord de Marrakech en matière d'accès au marché en examinant la façon dont s'est opérée la « tarification ». Sous ce terme, on entend la conversion de diverses restrictions à l'importation en droits de douane consolidés. Concrètement, il s'agissait de définir des équivalents tarifaires au niveau de protection que procuraient les systèmes auxquels il était mis fin, par exemple les prélèvements variables de l'Union européenne qui s'ajustaient en fonction des cours mondiaux de manière à garder le prix à l'importation constant, ou encore des restrictions quantitatives à l'importation.

Tout d'abord, certains pays ont partiellement échappé à ce processus. C'est le cas du Japon, de la Corée et des Philippines pour le riz, ou d'Israël pour certains produits, qui avaient négocié des traitements spéciaux transitoires. Surtout, dans de nombreux pays, la conversion a été effectuée en fixant des droits de douane accordant de fait un niveau de protection supérieur aux mesures qu'ils remplaçaient. Consolider les droits à un tel niveau supérieur maintient en effet la possibilité de les accroître, sans violer le maximum autorisé (consolidé). Comme la plupart des pays de l'OMC font également partie d'unions douanières régionales, les droits consolidés à l'OMC sont souvent supérieurs à ceux appliqués dans les accords préférentiels. Enfin, pour restreindre l'ouverture du marché, certains pays ont utilisé astucieusement des combinaisons de droits de douane *ad valorem* (en pourcentage de la valeur) et spécifiques (par kilo) pour convertir les barrières non tarifaires, ces deux formes de droits protégeant de manière différente les produits à haute ou à basse valeur unitaire. Afin que la tarification ne se traduise pas par un moindre accès au marché, les pays signataires de l'Accord ont dû toutefois maintenir l'accès courant par le biais de quotas tarifaires. En d'autres termes, jusqu'à certains niveaux d'importations, le droit appliqué n'est qu'une fraction du droit consolidé, ces quantités devant à terme représenter 5 % de la consommation au titre de l'accès minimum.

Le choix de la période de référence pour le calcul des équivalents droits de douane (période 1986-88) a permis la fixation de droits relativement élevés, car les cours mondiaux étaient alors déprimés. Certaines dispositions particulières limitent aussi l'impact de l'Accord en termes d'accès aux marchés intérieurs, comme l'utilisation de la « clause de sauvegarde » qui peut être invoquée en cas de crise pour relever le niveau de protection. Différents pays ont joué aussi sur les concepts d'accès courant et d'accès minimum, pour minimiser les contraintes d'accès au marché, ou ont utilisé les marges de flexibilité que laissaient les nomenclatures et les modalités de calcul de la réduction des droits de douane (moyenne arithmétique des taux de réduction des droits sur la liste officielle des biens concernés par

l'Accord). Afin de réduire l'impact réel des engagements de réduction de droits de douane, les réductions élevées ont été affectées à des produits de faible importance économique ou sur lesquels les droits initiaux étaient très faibles, pour atteindre les objectifs requis avec des réductions minimales de la protection pour les produits les plus sensibles.

Tout ceci a affaibli la portée pratique des engagements d'accès au marché, la plupart des pays ayant pu limiter les effets de l'Accord en matière d'accès, au moins à court terme, grâce à la combinaison de ces diverses marges de manœuvre. Le cycle d'Uruguay n'a en particulier pas amené de réduction de la dispersion des droits de douane entre les produits, certains restant très protégés.

Les comparaisons internationales quant à la portée des engagements sur l'accès au marché sont difficiles, car la situation de départ n'est pas la même dans tous les pays. La complexité des engagements est également un obstacle pour bien en prendre la mesure. Néanmoins, l'examen des engagements des pays en matière d'accès au marché montre que la plupart des pays, à l'exception semble-t-il de la Nouvelle Zélande, ont œuvré pour minimiser les contraintes de l'Accord par les mécanismes décrits ci-dessus (Tangermann, 1996 ; OCDE, 1998a.).

Aux États-Unis, par exemple, les réductions des droits de douane sont réparties de manière très inégalitaire entre les différents produits. Les droits sont réduits du minimum de 15 % pour les produits laitiers (20 % pour les fromages) et le sucre, produits largement protégés et soutenus dans ce pays. À l'inverse, les réductions les plus importantes en pourcentage portent sur des produits comme les céréales, où les droits étaient très faibles et les flux d'importation minimes. La réduction disproportionnée des droits originellement les plus faibles est aussi évidente au Japon, qui n'a réduit que de 15 % les droits de douane de nombreux produits importants en terme de consommation, qui étaient pourtant très élevés, avec des droits de 400 % pour le lait en poudre et le beurre, par exemple, et des droits également élevés sur les céréales et le sucre. De même, le Canada a réparti ses réductions de droits de douane de manière à faire porter les plus fortes réductions sur des produits initialement peu taxés. Par contre la réduction a été limitée à 15 % pour des produits sensibles comme les volailles, le jus de pomme, le sucre, les produits laitiers et la viande au-delà du quota tarifaire, qui demeurent soumis à des droits parfois très élevés (de 200 à 300 % pour les produits laitiers et la volaille à l'horizon 2000). En Australie, la réduction des droits d'accès est encore atteinte par des réductions fortes sur les droits déjà très faibles (qui passent souvent de 2 à 1 % à l'horizon 2000). En revanche des réductions plus faibles affectent certains produits transformés, en particulier dans le secteur des fruits, alors même que l'Australie est soupçonnée de taxer davantage ces produits que les produits agricoles, et de protéger ainsi son secteur industriel.

L'Union européenne, elle aussi, a fait porter les baisses de droits de douane davantage sur les produits les moins sensibles, pour tenir ses enga-

gements moyens (encadré 2). Par exemple, elle n'a réduit les droits de douane que de 20 % sur des produits comme le sucre, l'huile d'olive, le vin, les fruits et légumes et le lait en poudre, et elle a concentré de fortes réductions de droits sur des produits, soit relativement mineurs en terme de quantités importées, soit à droits de douane déjà très faibles (cacao par exemple). Cependant, l'Union européenne n'a pas utilisé à plein les marges de manœuvre possibles, puisqu'aucun droit n'a été réduit de moins de 20 %, alors qu'il était possible de se limiter à 15 %. Contrairement à d'autres pays, l'essentiel des quotas tarifaires au titre de l'accès minimum a été rempli. Si la majorité des quotas tarifaires au titre de l'accès courant n'a pas été respecté, c'est davantage à cause de la réforme de la politique agricole commune, qu'à cause d'obstacles administratifs, la baisse des prix des céréales ayant par exemple résulté en une moindre importation de manioc.

2. La protection de l'agriculture européenne

La structure tarifaire de l'Union européenne est complexe, car elle comprend des combinaisons de droits spécifiques (en écus par tonne, tête ou hectolitre) et de droits *ad valorem* (en pourcentage). En convertissant les droits spécifiques en *ad valorem* à l'aide des valeurs unitaires des importations, on peut examiner de plus près la structure des droits consolidés au terme de la période de mise en place de l'Accord de Marrakech. Il faut souligner que ces droits consolidés ne sont pas toujours appliqués, les droits effectifs pouvant être en pratique inférieurs.

Sur quelque 2 000 lignes tarifaires représentant tous les produits agro-alimentaires (hors produits de la mer), le taux moyen de droits de douane consolidés s'élèvera à environ 18 % (moyenne non pondérée ; calculs INRA d'après sources Eurostat et OMC). Si l'on pondère ces droits par les flux d'importation en valeur (chiffres 1995), on obtient un droit moyen de 25 % sur les produits agro-alimentaires tarifés.

À l'horizon 2000, environ 17 % de ces lignes ne feront pas l'objet d'un droit de douane, et 41 % seront importées avec un droit de douane inférieur à 10 %. Néanmoins, 43 % des lignes feront encore l'objet d'un droit de plus de 15 %, dont 15 % d'un droit de plus de 35 %.

Parmi les produits qui resteront tarifés à plus de 35 %, on trouve essentiellement les céréales (75 % des lignes avec un droit supérieur à 35 %), les produits laitiers (60 % des lignes), les animaux vivants (35 % des lignes) et les viandes et produits de l'industrie du sucre ou dérivés (25 % des lignes). À l'horizon 2000, 16 types d'animaux, 54 types de viande, 74 produits laitiers et 42 types de céréales et dérivés resteront soumis à un droit de douane de plus de 80 %. Certes, les lignes statistiques correspondent à des produits d'importance très inégale (une ligne peut tout aussi bien représenter une épice particulière que les carcasses de bovins congelées), et le nombre de lignes soumises à un droit élevé n'est pas un critère toujours pertinent. L'examen détaillé montre cependant que ce sont les produits les plus importants du chapitre considéré qui sont concernés par les droits élevés (par exemple les bovins vivants destinés à l'abattage, ou les carcasses d'ovins et de bovins).

Beaucoup plus contraignants sont les engagements pris en matière de réduction des subventions à l'exportation. Les calculs de chacun des pays pour définir une base de départ en vue de réductions futures avaient d'ailleurs été scrutés avec beaucoup d'attention, et les marges de manœuvre statistiques étaient plus réduites que dans le cas de l'accès au marché. Les contraintes sur les exportations subventionnées touchent principalement les États-Unis et l'Union européenne, même si d'autres pays sont concernés, tels que la Hongrie, la Norvège, la Pologne, l'Afrique du Sud, Israël, etc., soit au total 24 pays sur les 132 membres de l'OMC. La période de référence favorable (1986-1990) et la conjoncture de prix mondiaux élevés, qui a permis d'exporter sans subventions au début de la période de mise en œuvre de l'Accord, ont cependant permis de limiter les contraintes à court terme.

La mise en œuvre des clauses de réduction du soutien interne n'a pas conduit non plus à une réduction sensible du soutien dans les différents pays. Il est probable en effet que les AMS de la période de base donnaient souvent une image plus élevée du soutien interne que celui qui prévalait réellement. Surtout, une grande partie des programmes publics de soutien aux prix, qui vont souvent de pair avec un gel de terre ou un quota de production (cas de l'Union européenne et, à l'époque, des États-Unis) ont été classés dans la « boîte bleue ». De ce fait, l'Accord a été peu contraignant jusqu'à présent.

Une des raisons à cela est aussi que le classement de leurs aides dans les différentes « boîtes » par les pays, qui s'exprime dans le calcul des AMS notifiés à l'OMC, n'a pas été réellement contesté par les pays tiers, en l'absence d'enjeux immédiats. Il est cependant probable que les classements dans la « boîte verte » de certaines aides en Norvège, en Suisse, mais surtout aux États-Unis sont quelque peu abusifs. Tant que la clause de paix protège la « boîte bleue », il n'y a cependant guère d'incitation à contester les modalités de calcul des pays tiers dans le détail, même si les enjeux à venir méritent sans doute que l'on accorde à ce point davantage d'attention.

Les engagements en matière de soutien interne ont toutefois joué un rôle, en poussant à des modifications des politiques nationales, de manière à ce que, soit les AMS ne deviennent plus contraignants (réforme du secteur du riz au Japon, réforme de la politique des transports des céréales au Canada), soit, le soutien passe en intégralité ou en quasi-intégralité dans la « boîte verte », exempte d'obligation de réduction, comme c'est désormais le cas de la plupart des aides aux États-Unis. De ce point de vue, les dispositions de l'AAUR en matière de soutien interne risquent de prendre progressivement de l'importance. Ceci vaut en particulier pour l'Union européenne.

Les effets sur l'agriculture européenne

Le recul n'est pas suffisant pour quantifier les effets de ces engagements sur l'agriculture européenne. Il faudrait de plus bien séparer ce qui résulte dans les évolutions observées des conditions de marché, de la ré-

forme de la PAC, et de la mise en œuvre de l'AAUR proprement dite. On peut en revanche appréhender plus qualitativement comment l'environnement commercial de l'agriculture communautaire s'est trouvé modifié.

Sur le plan de *l'accès au marché*, une conséquence de la transformation des prélèvements variables en droits fixes est que les prix intérieurs ne sont plus isolés des fluctuations du marché mondial. Néanmoins, contrairement à ce que l'on pouvait penser, ceci ne s'est pas traduit par des modifications majeures pour les agriculteurs, car, du fait de droits élevés, les quantités importées en dehors des quotas tarifaires sont faibles, à moins que le prix mondial ne tombe à des niveaux très bas (cas de la viande bovine). Certains marchés, comme les fruits et légumes, ont, en outre, conservé des mécanismes qui isolent encore largement les prix intérieurs des prix mondiaux. Dans d'autres cas, demeurent des prix d'intervention qui assurent un plancher indépendant des fluctuations du prix mondial (céréales). Pour d'autres secteurs, enfin, la clause de sauvegarde, qui peut se traduire par un droit additionnel si les importations dépassent par trop une certaine référence historique, ou si le prix à l'importation tombe en dessous d'une référence donnée, permet d'isoler les producteurs européens de cours mondiaux très bas (sucre, beurre).

La réduction programmée des droits de douane n'engendre en pratique qu'une faible réduction de la protection de l'accès au marché par rapport au niveau de 1994, pour la plupart des productions de l'Union européenne, à l'horizon 2000 (APCA, 1994). Pour un certain nombre de produits, cependant, les effets devraient commencer se faire sentir au terme de la période de mise en place de l'Accord de l'Uruguay. Sans viser à l'exhaustivité, ceci peut-être illustré pour quelques produits.

Dans le domaine des céréales, la protection communautaire reste élevée à l'horizon 2000. La clause de sauvegarde serait déclenchée en permanence si les prix mondiaux tombaient à des niveaux très bas. La préférence communautaire est donc assurée au terme de la période de mise en place de l'Uruguay Round. Néanmoins, il faut souligner les dangers d'un raisonnement trop sectoriel en ce domaine. Les céréales communautaires peuvent en effet être concurrencées par d'autres céréales importées. Si le prix du maïs baisse significativement, la protection communautaire sur le blé ou l'orge pourrait donc être illusoire, car ces céréales sont largement substituables dans l'alimentation animale (Butault et al. 1998). Ceci pourrait être renforcé par un différentiel de prix des protéines, qui apparaissent en effet historiquement complémentaires de ces céréales. C'est donc la protection du système européen blé/protéagineux, par rapport à une combinaison importée maïs/soja qui sera déterminante. Or le rapide progrès technique en ce domaine pourrait affecter les conditions de cette concurrence. En effet, la recherche biotechnologique américaine, qui privilégie le maïs et le soja, favorise considérablement la compétitivité de ces productions.

En matière de viande bovine, la protection communautaire semble assurée pour les carcasses, au terme de la période de mise en place de l'Ac-

cord de Marrakech : pour pénétrer le marché communautaire en dehors des quotas tarifaires, il faudrait des prix d'exportation extrêmement bas. Néanmoins, cette protection est plus faible pour les viandes de qualité supérieure, pour lesquelles des pays tiers pourraient être compétitifs malgré les droits de douane élevés. S'il entre encore peu dans les habitudes alimentaires de consommer des morceaux à griller sous forme congelée, il faut souligner que l'arrivée d'une nouvelle génération de bateaux rapides réalisant le commerce transatlantique de produits réfrigérés dans des délais très brefs pourrait modifier la concurrence sur ces produits. De plus, l'Accord de Marrakech devrait se traduire par une hausse significative des importations de viande de conserve, qui ne sont plus protégées désormais.

En ce qui concerne les produits laitiers, la protection n'apparaît pas menacée à l'horizon 2000 pour le beurre, en raison de la clause de sauvegarde. Pour la poudre de lait, la préférence communautaire pourrait être mise en cause pour des niveaux bas du prix mondial. Du fait de l'accroissement des quotas tarifaires, l'Accord de 1994 devrait cependant se traduire par un accroissement des importations de fromages, au titre de l'accès minimum.

En ce qui concerne le sucre, en plus d'équivalents tarifaires particulièrement élevés, l'Union européenne peut invoquer la clause de sauvegarde de manière quasi-permanente, du fait des dispositions de l'Accord Afrique-Caraïbes-Pacifique. De ce fait, il n'y a pas eu de contrainte active de l'Accord de Marrakech en termes d'accès au marché et il ne devrait pas y en avoir d'ici la fin de la clause de paix. La forte protection sur le sucre ne doit pas faire oublier cependant la concurrence croissante des édulcorants, isoglucose et produits de synthèse divers, dans les produits transformés.

Avec quelques exceptions, le tableau en matière de protection tarifaire est similaire pour la plupart des autres produits : porc, volailles, fruits et légumes... En revanche, le cas des produits transformés mérite un commentaire car notre situation est différente de celle qui prévaut dans d'autres pays, en particulier dans l'hémisphère sud, où il semble que les taux de protection sur les produits finis soient proportionnellement supérieurs à ceux de la matière première agricole, ce qui traduit dans ces pays une protection discrète à l'industrie de transformation. Dans l'Union européenne, la protection sur les produits transformés est inégale. La protection sur les pâtes alimentaires a par exemple été accrue par l'Accord de Marrakech, du fait de la prise en compte des équivalents tarifaires sur la matière première dans le taux de protection du produit final. Dans d'autres cas, les engagements de l'Uruguay Round se traduisent par une protection effective négative, dans la mesure où les industriels doivent acheter des matières premières à un prix plus élevé que le cours mondial. L'élimination totale des droits de douane sur la bière à l'horizon 2000 est un exemple, les industriels européens devant s'approvisionner en matières premières à des prix plus élevés que les exportateurs étrangers qui pourront ainsi les concurrencer.

Comme on l'a déjà souligné, *les engagements concernant les subventions à l'exportation* (restitutions) sont autrement plus contraignants pour l'Union européenne. Par rapport aux exportations subventionnées qui prévalaient en 1994, les réductions en volume qui doivent être mises en place à l'horizon 2000 sont importantes pour plusieurs produits (Butault et al., 1998). C'est en particulier le cas du fromage, des porcs et volailles, des fruits et légumes frais, de l'huile d'olive et, surtout, de la viande bovine. Pour la plupart des produits, la contrainte de réduction en valeur portant sur les budgets de restitutions est moins importante que celle portant sur les volumes exportés.

Dans le domaine des céréales, la baisse de prix mise en œuvre avec la réforme de 1992, a permis jusqu'ici de respecter les engagements en matière de subventions à l'exportation sans effort supplémentaire, la conjoncture de prix mondiaux élevés en 1996 ayant facilité l'écoulement des excédents sans subvention. La clause qui permet de reporter les exportations subventionnées non utilisées rend dans l'immédiat moins active la contrainte, mais cette échappatoire n'est que de court terme, ce report n'étant possible que jusqu'en 2001. À l'horizon 2000, l'Union européenne ne pourra exporter que 23 millions de tonnes de céréales avec des restitutions. Par ailleurs, l'ensemble des prévisions semble exclure l'idée que les cours mondiaux puissent être tels, à moyen terme, que l'Union européenne puisse exporter facilement sans subventions. La contrainte devrait donc rapidement s'avérer forte pour l'Union européenne. L'Accord de 1994 sur les exportations implique donc, sous la politique agricole commune actuelle, une croissance des stocks, qui atteindraient au minimum 10 et plus vraisemblablement 50 millions de tonnes de blé à la fin 2005.

En ce qui concerne les produits laitiers, la période de référence (1986-1990) rend l'Accord peu contraignant quant aux exportations de poudre de lait et de beurre, l'Union européenne bradant à cette période d'énormes excédents sur le marché mondial. Globalement, les clauses de l'Accord de 1994 sur les exportations de produits laitiers ne semblent pas non plus devoir être trop contraignantes à moyen terme. Il ne faut pas cependant sous-estimer le déséquilibre entre l'offre et la demande qui prévaut dans la production laitière. Si l'on tient compte des différends débouchés artificiels des produits laitiers (incorporation dans l'alimentation animale, opérations de promotion, etc.), la production dépasse de plus de 20 % le niveau de la demande solvable. Et quel gaspillage économique peut-il être plus manifeste que de consacrer 365 millions d'écus de subventions pour nourrir des bovins avec les excédents de lait dont on a déjà subventionné la production, puis la conversion en poudre et le stockage ? Le déséquilibre entre l'offre et la demande risque ainsi de devenir plus visible du fait de la volonté de mieux maîtriser les dépenses budgétaires européennes. En outre, la contrainte de réduction des restitutions sera active pour les fromages et les « autres produits laitiers » (lait concentré, lait écrémé en poudre, yaourts, etc.), la baisse des taux de restitution ne permettant pas de s'affranchir de la contrainte sur les volumes des exportations.

Dans le domaine de la viande bovine, la contrainte imposée par la baisse des exportations subventionnées est encore plus manifeste. La baisse de la demande structurelle, accentuée par le choc de la crise de 1996, se traduit par une hausse de l'excédent de production par rapport à la consommation. Du fait de l'impossibilité d'envisager des exportations sans subventions à moyen terme, étant donné les niveaux de soutien actuels et les prévisions de prix mondiaux, la contrainte à l'exportation risque, sauf changement majeur de politique, d'accroître les stocks communautaires de viande bovine, déjà gigantesques. L'ensemble des instituts de prévision internationaux s'accorde pour penser que, sans réforme de l'offre, les niveaux des stocks communautaires pourraient dépasser 2,5 millions de tonnes à moyen terme – ce qui est difficilement envisageable pratiquement –, et pour confirmer le caractère très aigu de la contrainte à l'exportation.

La pression de la contrainte sur les exportations subventionnées pour réformer les politiques agricoles est donc importante dans l'Union européenne. Il faut souligner ici à quel point cette situation est spécifique. Aux États-Unis, le programme de subventions aux exportations (EEP) est également concerné, mais la situation est différente, car, pour les céréales par exemple, ce programme n'a jamais touché toutes les destinations, mais seulement des pays cibles. La contrainte de l'Accord de Marrakech y apparaît donc davantage comme une réduction du nombre de pays concernés qu'une remise en cause de la politique agricole. En outre, l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale actuellement associés, qui ont eux-mêmes des engagements contraignants en matière d'exportations subventionnées, pourrait rendre plus aiguës les contraintes de l'AAUR pour l'Europe, et rendre plus difficiles des concessions supplémentaires.

L'ampleur de la contrainte et les conditions pour y faire face diffèrent d'un produit à l'autre, puisqu'elles mettent en jeu à la fois le volume du surplus non exportable et l'écart de prix existant avec le marché mondial. Qualitativement, le premier terme joue plus fortement pour les céréales. Le lait et la viande bovine sont caractérisés au contraire par le niveau élevé du taux de soutien qui passe par les prix. On ne peut toutefois limiter la réflexion à une analyse produit par produit, car les décisions interagissent. En baissant les coûts de production, une baisse des prix des céréales allège par exemple la contrainte en valeur sur les exportations de viande, ce que ne fait pas une restriction quantitative de l'offre.

Pendant tout le cycle de négociations de l'Uruguay, l'Union européenne a résisté pour maintenir son soutien aux producteurs agricoles. Simultanément, une réforme importante de la PAC, se traduisant par une baisse de 32 % des prix de soutien des céréales compensée par des paiements directs, a été réalisée, qui a pris effet en 1992. Celle-ci a affecté dans une moindre mesure (baisse du prix de 15 %) la viande bovine. Bien que cette réforme ait été officiellement menée indépendamment du cycle de négociations, il est clair qu'elle a eu pour but de faciliter l'obtention d'un accord, et permis

de fait de négocier avec les États-Unis un certain nombre d'exemptions aux clauses les plus contraignantes de l'Accord, dans le cadre des négociations de « dernière minute » (Blair House II). Celles-ci ont ouvert la voie à la « boîte bleue », dans laquelle tombent les aides directes aux grandes cultures décidées dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, comme une partie du soutien au prix du lait.

Ainsi, *les clauses sur le soutien interne* de l'Accord de 1994 n'ont pas imposé de contraintes importantes pour les agriculteurs de l'Union européenne. Les modifications dans la politique agricole qu'a nécessitées l'Accord de Marrakech n'ont pas non plus été très perceptibles pour les agriculteurs. La période de mise en place de la réforme comme de l'Accord a coïncidé avec une forte augmentation des cours mondiaux, qui a rendu inactive la baisse des prix d'intervention, la hausse des aides directes censée compenser ces baisses de prix s'étant traduite par une « surcompensation », favorable aux revenus agricoles, français en particulier. Parallèlement, le taux de jachère a été réduit. À partir de 1998, la situation internationale a été moins favorable, du fait des cours mondiaux plus bas, ce qui rend plus actives les contraintes multilatérales. Néanmoins, les baisses de prix sur certains marchés relèvent davantage de facteurs conjoncturels (écroulement des débouchés russes de porc et de volaille, investissements excessifs dans le secteur porcin, etc.), que des contraintes commerciales.

Le secteur des oléagineux est en fait le seul dans lequel les engagements multilatéraux en termes de soutien interne ont véritablement causé des difficultés aux producteurs depuis 1994. Encore ne s'agit-il pas ici proprement dit de l'Accord de Marrakech, mais des engagements pris au terme du différend porté devant le GATT en 1991, et qui est annexé aux engagements européens auprès de l'OMC. L'Union européenne s'était engagée alors à limiter les surfaces en oléagineux, au moins tant qu'un soutien particulier serait donné à ces cultures (ce qui est le cas actuellement, sous la forme de paiements directs) et à réduire les aides, si les surfaces emblavées dépassent le maximum prévu, dans la même proportion que le dépassement des surfaces. Cette contrainte a déjà été active en 1995, et elle constitue une menace pour la viabilité à terme du régime des oléagineux.

À l'exception notable de ce secteur, il est peu probable que les clauses sur le soutien interne soient contraignantes pour l'Union européenne d'ici l'an 2000, si ce n'est que les aides hors de la « boîte verte » ne peuvent être augmentées, ce qui signifie que l'on ne peut pas compenser de nouvelles réductions des prix par des aides bénéficiant des conditions « boîte bleue ». Ceci limite le champ des politiques possibles. Les restrictions à prendre en compte dans la perspective du prochain cycle de négociations sont cependant différentes. La « boîte bleue » risque en effet de ne pas survivre au-delà de la « clause de paix » en 2003, ce qui oblige à réexaminer en réalité l'ensemble du soutien interne (encadré 3).

3. Le niveau de soutien interne

Quel est le niveau du soutien à l'agriculture française ? Ce point fait l'objet de controverses tant les concepts pour le mesurer sont nombreux.

En ce qui concerne l'Union européenne

Il faut distinguer le soutien à la production du soutien plus général au secteur. Si l'on classe les aides directes consécutives à la réforme de la PAC de 1992 comme ayant un impact sur la production, étant fonction de la surface emblavée ou du nombre d'animaux, le soutien à la production, calculé uniquement sur les grandes cultures, les viandes et le lait, s'élevait à 63 milliards d'écus en 1997 (OCDE, 1998b). Ceci comprend des transferts qui viennent des contribuables et des consommateurs, ces derniers étant mesurés par le différentiel entre le prix payé au producteur européen et le marché mondial.

Les dépenses de la section garantie du FEOGA s'élevaient de leur côté à 40 milliards d'écus. Ceci correspond au coût budgétaire de la gestion des marchés et aux aides aux agriculteurs. Ne sont pas comptés les soutiens par les prix garantis (sauf sur les quantités exportées). Sont comptabilisées en revanche des dépenses qui ne bénéficient pas directement au producteur (stockage, etc.).

La Mesure Agrégée de Soutien (AMS) de l'OMC s'élève à 47 milliards d'écus pour l'Union européenne. Son calcul exclut, outre les aides directes au secteur des grandes cultures (16 milliards d'écus) classées dans la « boîte bleue », une grande partie du soutien au secteur laitier (l'AMS ne retient en effet que 6 milliards d'écus sur un total du soutien évalué par l'OCDE à 19 milliards d'écus), l'AMS n'étant calculé que sur la partie du lait entrant dans la production de poudre et de beurre.

L'OCDE mesure de son côté des « transferts totaux » à l'agriculture, qui ne sont pas tous à destination des agriculteurs (ils comprennent par exemple les coûts de stockage communautaire). Le chiffre pour l'Union européenne s'élève alors à 97 milliards d'écus en 1997, financés à hauteur de 53 % par le contribuable, le reste par le consommateur. Ce chiffre demeure cependant imprécis car des calculs fins ne sont effectués que pour des produits agricoles couvrant environ 65 % la valeur de la production, le soutien sur les autres produits étant estimé par extrapolation. Dans la mesure où les produits qui ne sont pas l'objet d'un calcul précis (horticulture, fruits et légumes, huile d'olive, tabac, etc.) sont plutôt moins soutenus que les autres, cette méthode surestime sans doute les transferts. En revanche, les transferts de la part de certains gouvernements nationaux ainsi que les aides publiques à la recherche et au développement agricole, des mesures sociales et certaines exonérations fiscales sont sous-estimés. Au total, le chiffre de l'OCDE est sans doute légèrement supérieur à la réalité.

En ce qui concerne la France

le ministère de l'Agriculture publie le chiffre de 73 milliards de francs de « concours publics aux activités agricoles productives », incluant les aides européennes et nationales versées aux agriculteurs français. Les aides directes aux producteurs de grandes cultures représentent à elles seules 30 milliards de francs, celles aux éleveurs 6 milliards. Ce chiffre ne donne qu'une image partielle du soutien, dans la mesure où le soutien par les prix n'est pas pris en compte, alors qu'il représente des transferts importants de la part des consommateurs dans des secteurs comme le lait, le sucre ou la viande bovine. Si l'on y ajoute une estimation du soutien par le marché (et, pour éviter des doubles comptes, que l'on retranche les restitutions), on obtient un montant de transferts aux producteurs agricoles français de l'ordre de 120 milliards de francs en 1997 (frais de stockage exclus). Ce chiffre repose sur une méthodologie développée par l'OCDE pour les grandes productions et par l'Université de Sienne et l'INRA pour les autres produits (fruits, légumes, vin, huile d'olive, etc.), qui fait intervenir l'écart entre les prix intérieurs et des prix de référence internationaux. Il est donc sensible à ces derniers, et il est possible que la méthode surestime par exemple le soutien au secteur laitier. Néanmoins, pour l'année 1997, ce chiffre ne comprend aucun soutien par le marché pour les céréales, du fait de prix exceptionnellement élevés au niveau mondial. Au total, des transferts de l'ordre de 110 à 120 milliards de francs aux producteurs agricoles français paraissent une estimation raisonnable.

À titre de comparaison, la valeur ajoutée du secteur agricole était de 161 milliards de francs en 1997, celle des industries agro-alimentaires de 222 milliards.

L'émergence de problèmes nouveaux

Le renforcement de l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges et la mise en place de l'accord sanitaire et phytosanitaire dans l'accord de l'Uruguay traduisent la reconnaissance du rôle potentiellement restrictif des réglementations pour les échanges.

Le constat général fait par les organisations internationales comme l'OCDE est que, avec la réduction programmée des droits de douane, les barrières non tarifaires deviennent la principale source d'entraves aux échanges. Les réglementations nationales sont en particulier identifiées comme étant potentiellement une cause importante de protectionnisme. Dans de nombreux pays, des groupes de pression auraient en effet poussé les gouvernements à « compenser » la perte de rentes de situation que leur faisait subir la baisse des droits de douane, par des réglementations plus sévères sur les importations. Les pays les plus « vertueux » sur le plan des droits de douane apparaissent par ailleurs parmi ceux qui imposent les critères sanitaires et techniques les plus stricts.

Dans ces conditions, le contrôle des réglementations nationales, de manière à ce qu'elles ne constituent plus des obstacles aux échanges devient un enjeu central des négociations commerciales, et les aspects réglementaires retiennent une attention croissante de la part des principaux pays. Le secteur de l'agriculture n'échappe pas à ce processus. L'US Department of Agriculture a récemment identifié, par une grande enquête auprès des industriels, ambassades et scientifiques, environ 300 obstacles réglementaires aux exportations alimentaires américaines, et en chiffre le coût annuel à 5 milliards de dollars. Quelques 900 millions de dollars concerneraient l'Union européenne. En dépit de cette toute première estimation, dont la méthodologie est largement contestable, l'ampleur des problèmes commerciaux que posent les réglementations nationales reste cependant mal connue.

L'attention accrue aux barrières non tarifaires n'est pas le seul mouvement à prendre en compte. Les consommateurs étant de mieux en mieux informés sur les problèmes de santé et de sécurité des aliments, les gouvernements font face simultanément à une pression croissante pour s'assurer de l'efficacité des réglementations et de leur capacité à assurer une offre de produits sains. Avec l'augmentation des revenus, les consommateurs sont davantage prêts à assumer le coût de réglementations qui offrent des standards sanitaires plus élevés et qui minimisent les risques, de plus en plus médiatisés comme on l'a vu avec l'encéphalite bovine spongiforme, ou les cas d'intoxication par *Escherichia Coli, Salmonella, Campylobacter, ou Listeria*. Des pressions croissantes s'exercent donc pour que soient mises en place des normes plus restrictives et que les réglementations existantes soient appliquées de manière plus stricte dans les pays développés, en particulier en Europe.

De plus, les préoccupations des consommateurs vont maintenant au-delà du seul aspect de l'innocuité des produits. La qualité des aliments et la façon dont ils sont produits, le bien-être animal, l'utilisation de matériel biologique génétiquement modifié, d'hormones ou d'autres promoteurs de croissance, les préférences culturelles, la préservation des ressources et la protection de l'environnement sont devenus des enjeux dans le débat public sur la réglementation de l'industrie alimentaire. La complexité croissante de la filière entre les agriculteurs et les consommateurs (via l'industrialisation de l'agriculture ou les nouvelles méthodes reposant sur les biotechnologies) a accru la vigilance des consommateurs, alimentée par une défiance croissante vis-à-vis de la science et de ses implications en termes de réglementation.

La volonté de démanteler les barrières non tarifaires aux échanges, et ces exigences accrues des consommateurs sont à l'évidence contradictoires. Surtout, cette évolution rend plus délicat le respect des principes fondamentaux de spécialité des institutions suivant lesquels le domaine de compétence de l'OMC se limite aux échanges, l'OMC n'examinant les politiques environnementales, par exemple, que du point de vue de leurs effets sur le commerce et n'intervenant pas dans l'élaboration de ces politiques ou dans celle des normes.

En théorie, cette organisation est gage d'efficacité et elle garantit la possibilité de mener des politiques publiques nationales. Mais les problèmes que posent les réglementations nationales vis-à-vis des échanges sont en réalité complexes. Lorsque les réglementations diffèrent entre pays, les producteurs nationaux crient à la concurrence déloyale, si les importations sont permises, alors que les producteurs étrangers crient vite à la discrimination, elle aussi déloyale, quand des restrictions au commerce sont établies. L'Union européenne a directement été confrontée à ce problème, à travers le contentieux avec les États-Unis et le Canada sur la viande hormonée (encadré 4), les conclusions du panel de 1997 ayant souvent été perçues en France comme une atteinte à la souveraineté européenne. Il est à craindre que ce conflit, doublé d'une incompréhension des citoyens vis-à-vis des règles du commerce international, ne soit que le premier d'une série. Or, les conclusions du jugement d'appel, très importantes pour préciser la jurisprudence, demeurent ambiguës. Certes, le jugement d'appel reconnaît le droit d'un pays à établir ses propres critères et inverse la charge de la preuve par rapport au panel. Mais il maintient de fait l'illégalité des interdictions d'importations européennes.

4. Le différend sur la viande bovine

Aux États-Unis, le recours à des activateurs de croissance pour la production de viande bovine concerne plus de 60 % du cheptel, ce taux approchant les 100 % dans les élevages intensifs en stabulation. C'est également une pratique courante dans la plupart des autres pays exportateurs de viande. Ces hormones, administrées sous la forme d'implants, permettent une croissance accélérée tout en limitant le développement du gras, et donc des coûts d'alimentation réduits.

Dans l'Union européenne l'utilisation des hormones comme activateurs de croissance est proscrite depuis 1989. Cette décision, motivée initialement par de raisons de santé publique, répond aujourd'hui à des motivations culturelles (les consommateurs, inquiets de la crise de la « vache folle », sont réticents à consommer des produits hormonés) et à des objectifs socio-économiques (l'utilisation d'hormones favoriserait la croissance de la production, alors que les excédents communautaires sont élevés). Cette réglementation s'accompagne d'une interdiction d'importer de la viande produite avec des activateurs de croissance. Les États-Unis, premiers touchés par cette mesure, en contestent le bien-fondé : à leurs yeux, il s'agit d'une simple mesure protectionniste. Ayant évalué à quelque 100 millions de dollars leur manque à gagner à l'exportation, ils ont tout d'abord mis en place des mesures de rétorsion (levées en 1996), en imposant des droits de douane suffisants pour empêcher l'entrée d'un montant équivalent de divers produits agricoles européens. Suite au cycle de négociations commerciales de l'Uruguay et à la mise en place d'un cadre multilatéral

de règlement de conflits commerciaux, les États-Unis et le Canada ont demandé l'arbitrage de l'OMC. Ce différend entre dans le cadre de l'Accord SPS, selon lequel les pays signataires ne peuvent adopter des standards sanitaires différents des standards internationaux, en matière de santé humaine, sauf à prouver l'existence de risques spécifiques. Or, le Codex Alimentarius n'identifie pas de risques particuliers pour la santé humaine liés à l'utilisation des activateurs de croissance en usage aux États-Unis.

En 1997, le panel réuni par l'OMC a estimé que l'Union européenne, n'ayant pas démontré l'existence de risques pour les six hormones incriminées, adoptait un niveau de protection du consommateur arbitraire et créait des discriminations contraires à ses engagements. Après appel, un nouveau jugement à été rendu en février 1998. S'il a maintenu le principe de l'illégalité de l'interdiction européenne d'importer des viandes hormonées, du fait de l'incapacité de l'Union à apporter les éléments scientifiques suffisants, le jugement d'appel a modifié les conclusions du panel en ce qui concerne la charge de la preuve, qui incomberait davantage à la partie attaquante. En mai 1998, un arbitre indépendant a néanmoins estimé que l'Union européenne devait apporter de nouvelles preuves scientifiques avant mai 1999, ou se plier au jugement rendu.

En filigrane de ces débats, on trouve la double dimension économique des problèmes de qualité et de différenciation des produits. D'une part, la normalisation contribue à l'information sur les produits et constitue donc un moyen de lever les imperfections de marché résultant des asymétries d'information entre producteurs et consommateurs. D'autre part, c'est un élément d'une politique « stratégique » de différenciation des produits visant à se placer sur des produits demandés par le consommateur, mais en évitant autant que possible de se trouver confronté à la concurrence, notamment en prix. Dans cette perspective le choix des normes devient un enjeu stratégique, qui peut être capturé par les producteurs ou certains d'entre eux.

L'harmonisation des normes ou standards constitue un moyen de réduire ces entraves potentielles au commerce. La mise en place de l'accord d'Uruguay, en particulier l'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS), et l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges (TBT) a ainsi accéléré l'utilisation des standards internationaux. Cependant, l'hétérogénéité des cultures et des traditions, de même que le coût qu'entraîne la modification des réglementations, peuvent freiner cette approche ou justifier le maintien de réglementations plus nationales.

Ainsi, l'harmonisation des réglementations soulève sans doute moins de difficultés pour les produits agricoles bruts que pour les produits transformés. Dans ce dernier cas, la reconnaissance mutuelle ou la coordination des réglementations peut être une réponse aux demandes des consommateurs de protéger la diversité des produits et de tenir compte des spécificités nationales. Par ailleurs, les normes qui laissent aux entreprises suffi-

samment de souplesse pour satisfaire des objectifs fondamentaux présentent de moindres risques de création d'obstacles aux échanges que celles qui fixent de façon détaillée les conditions de conception d'un produit.

La difficulté du contrôle du caractère non discriminatoire des normes est illustrée indirectement par le fait que les critères privilégiés par les deux accords TBT et SBS sont différents (encadré 5) : légitimité de l'objectif poursuivi dans le premier cas, critère qui est évidemment difficile à manier par une instance internationale qui ne peut normalement s'ériger en juge des préférences des gouvernements ; justification, par référence à des critères scientifiques, dans le second, qui malheureusement bute souvent sur l'incertitude scientifique qui demeure dans de nombreux domaines.

5. Les accords TBT et SPS

L'Accord TBT

l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges (TBT) a été signé en 1979, mais l'Uruguay Round a accru énormément sa portée, ne serait-ce que parce que désormais tous les membres de l'OMC doivent s'y plier et que les conclusions des panels ne peuvent être rejetées par un pays quand elles leur sont défavorables. L'Accord TBT couvre les réglementations techniques, les standards, et les procédures d'évaluation de conformité. Dans l'agroalimentaire, l'Accord TBT est applicable à toutes les règles autres que celles concernant la santé des animaux, végétaux et hommes, qui relèvent de l'Accord SPS. Ce dernier constitue une exception par rapport à l'accord de portée générale qu'est l'Accord TBT. Tout ce qui n'est pas couvert par l'Accord SPS continue donc à relever du cadre TBT. Des problèmes tels les aspects nutritionnels, les propriétés allergènes de certains nutriments par exemple, entrent donc dans le cadre de l'Accord TBT et non pas SPS. En outre, l'Accord TBT est applicable à tout ce qui ne concerne pas explicitement la santé (conditionnement, composition en rapport avec certaines dénominations, étiquetage nutritionnel, etc.). Le Comité TBT a la charge de superviser l'application de l'Accord TBT ; il veille au respect des principes suivants : les réglementations nationales ne doivent pas faire de discrimination non justifiée entre produits selon leur origine ; les mesures doivent avoir pour objet un objectif légitime, et l'atteindre de manière à entraver le moins possible le commerce ; sont favorisés les États qui respectent des normes internationales pertinentes. Le non-respect de celles-ci par un État peut être légitime, mais il y a alors une obligation de transparence et il faut notifier aux autres États les projets de réglementation pour observation. Il faut également justifier la légitimité de l'objectif poursuivi et l'adéquation des mesures (point précédent).

L'Accord SPS

L'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) porte sur les réglementations et contrôles dans le domaine de la santé des animaux, des végétaux et des hommes. L'Accord SPS couvre :

- les caractéristiques des produits ;
- les quarantaines ;
- les contraintes sur le processus ;
- la certification ;
- l'inspection ;
- les procédures de test ;
- l'étiquetage, s'il est lié à des problèmes de santé.

Contrairement à l'Accord TBT, l'Accord SPS a un présupposé de légitimité, qui est celui de la santé des consommateurs. On ne se pose donc pas la question de l'objectif légitime comme dans le cadre TBT. En revanche, on y traite plus précisément des problèmes de mise en œuvre des mesures, sur la base des principes suivants : la nécessité d'une base scientifique aux réglementations, en utilisant une procédure d'analyse du risque ; le principe d'équivalence, c'est-à-dire l'acceptation de processus et méthodes différents de ceux utilisés par un pays, s'ils aboutissent au même résultat ; la régionalisation, c'est-à-dire la reconnaissance de régions indemnes à l'intérieur d'un pays ; la prise en compte de standards internationaux dans la définition des réglementations nationales ; le droit d'un pays à établir son propre niveau de protection, s'il est fondé sur des bases scientifiques ; la non-discrimination entre un même produit d'origines différentes ; la préférence donnée à la réglementation, qui, à résultat égal en matière d'objectif public, restreint le moins les échanges ; la transparence de la réglementation, en particulier l'obligation de notifier et de permettre des contrôles dans des conditions pratiques acceptables ; la cohérence des réglementations.

Un objectif de l'Accord SPS est d'élaborer des règles régissant le droit qu'a un pays d'atteindre un objectif de protection de la santé. Les principes retenus sont, comme dans le cas de l'Accord TBT, que les normes internationales sont des références acceptables pour l'établissement des réglementations nationales. L'Accord encourage les gouvernements à utiliser les standards internationaux, et dispense de justifications une réglementation nationale qui repose sur ces standards. Si un pays souhaite déroger aux standards internationaux, il doit satisfaire aux évaluations de conformité, avec des justifications scientifiques. La référence explicite aux normes du Codex confère à l'aspect scientifique une portée accrue. Selon l'Accord SPS, un État qui aurait des réglementations nationales plus sévères que celles prévues par les normes internationales pertinentes devra justifier le maintien ou la mise en place de sa réglementation, ou encore l'élaboration d'une nouvelle, en s'appuyant sur les « preuves disponibles ». La notion d'analyse de risques est primordiale dans l'Accord SPS. L'analyse des risques comprend plusieurs phases, en particulier une phase d'appréciation « assessment », et une phase de gestion des risques (« management »), qui peut passer par plusieurs moyens, y compris la prévention, l'étiquetage, la fixation de limites ou la mise en œuvre de procédés particuliers.

Ces difficultés dans la mise en œuvre du principe de spécialité de l'OMC peuvent être illustrées par trois exemples :

Les réglementations de la qualité

Les labels d'origine et appellations sont des concepts qui laissent sceptiques nos partenaires commerciaux, plus enclins à définir la qualité à travers des critères de conformité aux pratiques industrielles, le prisme des normes ISO (International Standardisation Office) ou des marques commerciales et de leur réputation, gages d'un effort de qualité de la part des entreprises. Labels et appellations sont mentionnés par des pays tiers comme susceptibles d'être mis en cause au titre des pratiques anticoncurrentielles dans la mesure où ils permettraient d'accroître les rentes de localisation. De même, les restrictions quantitatives dans certaines appellations tendent aussi à être assimilées par ceux-ci à des barrières à l'entrée. L'interdiction de certains intrants, ou l'imposition de certains procédés au nom de la protection au consommateur suscitent souvent l'incompréhension des autres pays (cas des pratiques œnologiques interdites), et sont accusées de retarder l'innovation sans réellement améliorer la qualité, par exemple.

Les normes environnementales

Jusqu'à présent, le GATT, puis l'OMC ont veillé à minimiser les interférences entre environnement et échanges. Un principe du GATT est, par exemple, qu'un pays ne peut pas invoquer la protection de l'environnement hors de son territoire pour justifier des restrictions aux échanges. Cette position devient cependant difficile à tenir devant la pression des opinions publiques.

Les organismes génétiquement modifiés

Les organismes génétiquement modifiés se sont répandus dans l'agriculture de nombreux pays, en premier lieu le Canada et les États-Unis. Dans d'autres pays, et en particulier dans l'Union européenne, leur acceptation est plus limitée, voire plus incertaine, avec des divergences entre les réglementations communautaires et nationales. Les pays exportateurs de céréales et d'oléagineux craignent que des politiques restrictives, en ce qui concerne la culture et l'importation de telles plantes, ne se traduisent par des barrières commerciales. Les États-Unis et l'Union européenne ont des points de vue différents quant à la validité des restrictions commerciales sur les organismes génétiquement modifiés. Les États-Unis, exportateurs vers l'Europe, prônent le libre-échange. L'Union européenne propose de rendre obligatoire un étiquetage spécifique des produits concernant les OGM, ce qui nécessiterait une traçabilité et une certaine segmentation des filières, avec des coûts significatifs que les industriels américains assimilent à une barrière non tarifaire.

Comme pour tout le processus de libéralisation des échanges, les négociations sur les barrières non tarifaires rencontrent le même « dilemme du

prisonnier », chaque pays ayant individuellement intérêt à essayer de maintenir des entraves aux importations, génératrices de distorsions, le développement de ce même comportement par tous les différents pays étant finalement défavorable à tous. S'il ne saurait évidemment être question d'envisager des concessions unilatérales, le risque d'accorder, dans ce cas, une importance excessive à la volonté de défendre stratégiquement nos producteurs doit être souligné. Non seulement ceci peut négliger l'intérêt du consommateur, et nuire à l'obtention de règles caractéristiques d'une solution coopérative, qui serait préférable pour tous les pays. Mais cela peut de plus être coûteux pour les trois raisons spécifiques suivantes :

• La volonté de maintenir des normes nationales constituant des entraves au commerce peut générer des contraintes administratives et des surcoûts de production, au point de constituer en fait un désavantage compétitif. Ce point doit être pris en compte par exemple lorsque l'on se place en position de refus du progrès technique. Un tel risque est plus important en matière non tarifaire, car les coûts correspondants sont par nature opaques. On peut donc craindre que la puissance publique n'ait pas véritablement les informations lui permettant de mesurer les enjeux dans des domaines aussi techniques, et donc être à même d'apprécier si ce refus défend les intérêts d'un producteur particulier ou ceux de l'industrie concernée (et s'il les défend bien).

• Le secteur agro-alimentaire n'échappe pas à la tendance à l'accroissement du commerce international intra-branche dans lequel s'échangent des variétés différenciées de produits similaires, dans un contexte de spécialisation visant à exploiter des économies d'échelle et non des avantages comparatifs. Il importe de ne pas accroître les coûts de transaction mais au contraire de trouver les normes qui facilitent les échanges.

• Enfin, une politique de qualité se concentrant sur sa motivation première, qui est de garantir la sécurité des produits et informer véritablement les consommateurs sur les caractéristiques des produits, peut être un facteur de compétitivité hors-prix, au contraire d'une politique qui serait biaisée pour consolider des rentes locales.

L'agenda du prochain cycle

L'état d'avancement de la libéralisation des échanges, et l'examen des déclarations des différents pays lors des réunions préparatoires, permettent d'anticiper les points qui figureront à l'ordre du jour des prochaines négociations multilatérales sur le commerce agricole.

Les quotas tarifaires

La pression internationale devrait porter sur une poursuite de la baisse des droits de douane ou (et) sur des élargissements des quotas tarifaires avec droits réduits. L'existence même de ces quotas tarifaires, qui laissent

entier le problème de niveaux de protection élevés au-delà de certaines quantités, pourrait être remise en cause. La gestion pratique de ces quotas est aussi un problème, puisque le mécanisme d'attribution des licences fait qu'ils ne sont souvent pas remplis (les quotas d'accès courant ne seraient remplis qu'à hauteur de 70 % dans les pays de l'OCDE, selon Carson, 1998). Un accroissement du niveau des quotas a été suggéré comme un moyen de les rendre caducs, tout en réduisant l'impact des droits consolidés sur les importations hors quotas, souvent très élevés. Des experts américains ont d'ores et déjà proposé que soient doublées les quantités au titre de l'accès minimum dans les prochaines négociations, ce qui rendrait inopérants les quotas tarifaires (Josling, 1998). Les méthodes d'attribution des quotas pourraient aussi être revues, cet aspect ayant été soulevé au sein du Comité de l'Agriculture de l'OMC. De nombreux pays critiquent en effet l'attribution au premier arrivant (qui prévaut dans l'Union européenne dans la plupart des cas) ou encore l'attribution selon des références historiques et plaident pour une adjudication des licences (dont la compatibilité avec les mécanismes du GATT est cependant incertaine).

Les droits de douane

La pression pour une baisse des droits est bien entendue prévisible. La tarification, relativement « laxiste » du cycle de l'Uruguay est en effet considérée par de nombreux pays comme une étape de mise en place de « boulons » que le prochains cycle devrait serrer. Diverses propositions en ce sens se présentent sous un angle en apparence très technique, mais sont en fait essentielles du point de vue de la protection. C'est le cas des révisions des modes de calcul de l'accès aux marchés, révisions qui auraient pour objectif de réduire la dispersion actuelle des droits de douane entre produits et de mettre fin aux droits très élevés sur des biens particuliers. C'est aussi le cas des révisions des clauses qui ont permis de minimiser l'impact de l'accord de Marrakech, par exemple l'utilisation flexible des concepts d'accès courant et d'accès minimum, les écarts entre droits de douane consolidés et appliqués, ou encore la « dilution » des contraintes entre les produits. Certains pays demandent ouvertement que la structure tarifaire très complexe de l'Union européenne, des États-Unis ou du Japon soit simplifiée et repose sur des droits *ad valorem*. Afin d'éliminer les droits prohibitifs qui subsistent sur certains produits, ont été proposés des modes de calculs qui imposeraient une réduction plus forte aux droits les plus élevés, ou encore une négociation sur un nombre de produits où les droits seraient supprimés (« z*ero for zero agreements* »). Ceci permettrait une libéralisation des échanges plus rapide dans des secteurs moins sensibles, indépendamment des autres produits. Il a été également proposé d'étendre la contrainte d'accès minimum en proportion de la consommation intérieure ; ou encore, de repartir des bases de calcul qui ont servi de point de départ aux engagements de 1994 et de doubler ces engagements, solution qui éviterait une renégociation de nouvelles références.

La Clause de sauvegarde spéciale

Elle a été identifiée, en particulier à la réunion ministérielle de 1996 à Singapour, comme étant un point qui méritait d'être rediscuté. Les pays du groupe de Cairns trouvent cette clause largement injustifiée. Les seuils de déclenchement de la clause de sauvegarde sont parfois très bas, ce qui provoque la mise en place fréquente de droits additionnels, voire permanents. Des pressions seront sans doute exercées pour que ces prix soient révisés, ou pour que la clause soit totalement éliminée.

Les exportations subventionnées

La poursuite de la baisse des subventions aux exportations donnera sans doute lieu aux pressions les plus fortes. La suppression de toute subvention à l'exportation, qui était dans les propositions initiales de l'Uruguay Round, devrait constituer un objectif central des négociations pour le Groupe de Cairns, au moins pour certains produits. Ces pays pourraient demander une telle suppression à l'horizon 2005. Il a été également suggéré que soient doublés, là aussi, les engagements de réduction pris dans le cycle de l'Uruguay. D'autres points de la négociation devraient porter sur la définition des subventions à l'exportation, en particulier sur les subventions croisées entre les produits et sur la comptabilisation de l'aide alimentaire.

Les crédits à l'exportation

Ce problème est resté en suspens lors de l'Uruguay Round. Les États-Unis, des pays de l'Union européenne, dont la France, le Canada, entre autres, utilisent des conditions de crédit préférentielles comme un moyen de conquérir des marchés. Ce problème devient de plus en plus aigu avec l'allongement des délais de paiement qu'autorisent certains exportateurs (jusqu'à 3 ans dans le cas des États-Unis, qui ont ainsi pratiquement exclu l'Union européenne du marché du porc en Corée, par exemple). La difficulté d'arriver à des accords concrets sachant que ce sujet ne relève pas seulement des négociations agricoles irrite les autres exportateurs, qui n'ont pas les ressources nécessaires pour surenchérir. Certains ont suggéré que ces crédits à l'exportation soient pris en compte, sous la forme d'équivalents subvention, dans les contraintes sur les exportations subventionnées.

Les taxes et autres restrictions à l'exportation

Les taxes et autres restrictions à l'exportation pourraient être abordées. Des pays importateurs comme le Japon ou les pays en voie de développement ont critiqué la mise en place, au début de l'année 1996, d'une taxe sur les exportations de blé de l'Union européenne. Leur point de vue est que de telles pratiques réduisent l'offre sur le marché mondial en période de pénurie et peuvent mettre en question la sécurité d'approvisionnement. Il faut souligner que cette taxe est une exception historique, et qu'elle n'a eu que

peu d'effets sur les marchés. Néanmoins, les pays dépendants de l'étranger pour leurs approvisionnements aimeraient bien être assurés que, en cas de mauvaise récolte mondiale, ils n'auront pas à regretter d'avoir accepté de participer au processus de libéralisation des échanges.

La boîte bleue

La plupart des pays ont toujours vu la « boîte bleue » comme un arrangement entre l'Union européenne et les États-Unis pour s'affranchir des contraintes de réduction des aides à leurs agriculteurs. Les justifications pour l'exemption de réduction sont économiquement discutables, les aides concernées n'étant pas sans impact sur la production, même si leur effet est ambigu. La nouvelle loi agricole américaine adoptée en mars 1996 est définie de telle façon que la plupart des paiements américains puissent maintenant être inclus dans la « boîte verte ». Il en résulte qu'une pression accrue va vraisemblablement peser sur l'Union européenne pour remettre en cause l'exemption de réduction dont bénéficient actuellement les aides compensatrices liées à la réforme de la Politique agricole commune de 1992, alors que celles-ci constituent maintenant une forme très importante du soutien à l'agriculture européenne. Même si la situation du soutien aux États-Unis est en réalité plus complexe, il est vraisemblable que les négociations porteront sur de plus fortes contraintes de réduction des niveaux de soutien interne.

Les barrières sanitaires et phytosanitaires

Les règles du commerce international ont été établies par l'Accord SPS. Celui-ci est cependant relativement vague et l'établissement progressif d'une « jurisprudence » qui précise les modalités d'application ne satisfait pas tous les pays. Certains pays demandent que soient raccourcis les délais de résolution et de mise en conformité aux règles. D'autres souhaitent en revanche que l'Accord SPS soit révisé dans un sens qui permette davantage de souveraineté dans le choix d'un niveau de sécurité des produits, si les consommateurs ont des craintes vis-à-vis des standards internationaux. Si beaucoup de pays semblent opposés à une réouverture des discussions sur l'Accord lui-même, la procédure de révision en cours pourrait amener à en revoir les modalités d'application.

Les problèmes de la politique de la concurrence et du commerce administré par l'État

Les conflits soulevés par l'existence de politiques de la concurrence plus ou moins strictes dans les différents pays pourraient se développer à l'avenir, y compris dans le domaine agricole. Le commerce d'État, et les offices publics d'exportation et d'importation sont les dispositifs les plus fréquemment mis en accusation. Néanmoins, le problème des labels d'origine, et celui des appellations sont également évoqués. Le commerce administré par l'État est un aspect de la concurrence d'autant plus sensible

que les systèmes publics de gestion des marchés sont très courants dans le secteur agricole (offices de commercialisation, de gestion des transports et des marchés, par exemple). Les structures étatiques sont perçues comme entravant le jeu des marchés, dans la mesure où des opérateurs privés se retrouvent en concurrence avec des monopoles publics locaux. Les règles du commerce international (Article XVII du GATT) reconnaissent l'existence d'entreprises d'État mais demandent que leurs activités commerciales ne soient pas exercées de manière discriminatoire. Ces règles apparaissent cependant en décalage avec la réalité, car les offices publics (australiens, canadiens, néo-zélandais, mexicains, japonais, etc.) ont généralement été mis en place dans le but avoué de gérer d'une façon plus ou moins discriminatoire, et de se comporter différemment d'une entreprise privée traditionnelle (un monopole à l'exportation, par exemple, est généralement mis en place pour tirer parti de son pouvoir de marché). En outre, des pressions seront exercées pour que le rôle des instances publiques soit réduit, en particulier dans la gestion des quotas d'importations, de manière à empêcher les États de discriminer à la fois entre les entreprises importatrices et entre les pays d'origine.

Les accords régionaux

Ceux-ci se multiplient sans que l'on sache très bien si les conséquences sont positives ou négatives pour les négociations multilatérales. À l'heure actuelle, de nombreux accords régionaux excluent l'agriculture, qui est un domaine jugé trop sensible, mais cette solution ne peut perdurer sans créer des problèmes insurmontables à terme (les unions douanières Nord et Sud américaines intègrent déjà des clauses concernant l'agriculture, tout comme les accords d'association de l'Union européenne avec les pays d'Europe centrale). Dans le domaine agricole, le prochain cycle de négociations pourrait soulever la possibilité de classer les différentes politiques (« boîte verte », « jaune », etc.) au sein des unions régionales, afin d'apporter une certaine cohérence et une compatibilité entre accords régionaux et accords multilatéraux. Des règles pour éviter, limiter, ou compenser les effets de « diversion » des échanges qui accompagnent la formation d'unions douanières ou leur élargissement pourraient être abordées. Ceci a une importance particulière pour l'Union européenne qui doit s'élargir et envisage d'étendre les accords commerciaux régionaux, en premier lieu avec les pays du pourtour méditerranéen, mais aussi avec les pays du Mercosur et l'Afrique du Sud. Les accords d'importation préférentiels qu'ont certaines nations, en particulier avec leurs anciennes colonies, et qui se retrouvent de fait dans les quotas tarifaires, ne satisfont pas de nombreux pays tiers. Le différend sur les importations européennes de bananes, porté devant l'OMC, l'illustre. Les enjeux sont importants pour le développement économique des pays exportateurs concernés.

Les normes environnementales

La façon dont l'OMC doit traiter les interactions entre commerce agro-alimentaire et environnement demeure un sujet de débat. Le rapport présenté à Singapour par le comité des échanges et de l'environnement, en 1996, a soulevé de vives controverses. Il semble hors de question que l'OMC ait la capacité d'avoir un rôle très opérationnel dans les interactions entre le commerce et l'environnement et, *a fortiori*, d'évaluer les politiques et les critères environnementaux des différents pays. L'un des enjeux des négociations pourrait être que, à l'instar du rôle du *Codex Alimentarius* qui sert de référence dans les problèmes sanitaires, soit créé un organisme qui puisse fournir des références, standards et recommandations dans le domaine de l'environnement. Il a aussi été envisagé d'étendre le champ du Codex à des questions d'environnement (ou à d'autres questions n'affectant pas directement la santé humaine, comme l'éthique) dans le cas des organismes génétiquement modifiés. Mais la réticence de nombreux pays sur le rôle des « facteurs légitimes » autres que les risques pour la santé humaine est particulièrement forte (Session du Comité du Codex sur les principes généraux, septembre 1998).

Les aspects culturels et éthiques

L'Accord de l'Uruguay n'a pas abordé explicitement le problème des organismes génétiquement modifiés. Les pressions des consommateurs et l'invocation du « principe de précaution » vont en sens inverse des demandes de libéralisation des échanges et de levée des discriminations vis-à-vis de ces produits. Le problème est suffisamment important pour qu'il soit soulevé explicitement dans le cadre du prochain cycle, et non pas dans une simple procédure de règlement des différends au titre de l'Accord SPS.

De manière plus générale, le problème posé est celui de l'établissement unilatéral de barrières non tarifaires fondées sur des critères environnementaux, éthiques et sociaux, et de l'acceptabilité de ces dernières au niveau international (Mahé, 1997). Le refus des organismes génétiquement modifiées relève en partie de considérations culturelles, voire religieuses. L'article XX du GATT reconnaît légitimes des restrictions commerciales pour la protection de valeurs morales et culturelles, mais la portée pratique de cette clause n'est pas claire. Dans le secteur agricole, les différences entre les réglementations des différents pays sur le plan du bien-être animal pourraient par exemple devenir un problème important si des règles communes ne sont pas trouvées. Du fait des pressions de ses consommateurs, l'Union européenne met actuellement en place des réglementations très contraignantes (veaux et poules pondeuses). Si des réglementations similaires portaient sur des produits faisant l'objet d'un commerce international plus large (des restrictions sur les conditions d'élevage du poulet de chair sont actuellement envisagées, qui pourraient accroître le coûts de production français de 15 à 20 %), des flux d'exportations considérables pourraient être mis en cause, et la concurrence de produits étrangers soumis à moins de contraintes pourrait être rude sur le marché intérieur.

La stabilisation des cours mondiaux

Malgré les certitudes affichées dans les textes officiels, il n'est pas établi que l'accord de Marrakech et la libéralisation des échanges en général réduisent l'instabilité des cours mondiaux. Certes, la fin des prélèvements variables à l'importation, qui faisaient que des pays comme l'Union européenne se protégeaient des fluctuations des prix et amplifiaient les variations de cours sur le marché mondial, contribue à faire absorber ces fluctuations sur un marché plus large. Mais la réduction en volume des exportations subventionnées signée à Marrakech peut contribuer à augmenter l'instabilité des cours mondiaux, car un plafond en volume n'a pas les effets contra-cycliques d'un plafond en valeur. Par ailleurs, la libéralisation des échanges devrait théoriquement concentrer la production céréalière dans certaines zones de production dotées d'avantages comparatifs. À ce facteur d'instabilité dû à la concentration de la production dans certaines régions, s'ajoute le fait que celles-ci ont pour caractéristique d'être plus soumises aux aléas climatiques, l'Amérique du Nord connaissant des fluctuations de rendements céréaliers bien plus élevées que l'Europe occidentale. Ces problèmes ont été soulevés par l'Organisation mondiale de l'alimentation, et reconnus comme importants par la Banque Mondiale. L'OMC ne peut donc balayer trop vite les arguments qui associent une certaine protection tarifaire – en Europe, la préférence communautaire – à l'objectif d'acquérir un certain niveau d'autosuffisance alimentaire.

Ce recensement des sujets prévisibles pour les futures négociations montre une grande multiplicité de questions à traiter, entre lesquelles il est difficile d'établir une hiérarchie d'importance. Dans un contexte de baisse des cours, une pression forte sur ce qui demeure critique pour les grands exportateurs – groupe de Cairns et États-Unis – est à nouveau prévisible, avec donc comme points de friction principaux ce qui a trait à l'accès aux marchés et aux subventions aux exportations. Relativement, les questions concernant le soutien global pourraient être quelque peu moins sensibles. La réflexion sur ce sujet n'en demeure pas moins de la plus grande actualité, pour deux raisons principales :

• l'AAUR a défini des règles en matière de soutien, qui tendront à s'appliquer pleinement au-delà de la clause de paix. Simultanément, les déséquilibres prévisibles des marchés agricoles européens, les contraintes budgétaires au niveau communautaire et les perspectives d'adhésion des Pays d'Europe centrale et orientale obligent à réformer la politique agricole commune. Il importe donc d'apprécier la compatibilité des différents processus, et notamment les conditions de soutenabilité d'une agriculture multifonctionnelle et du maintien d'un certain soutien à celle-ci, lequel n'est d'ailleurs pas récusé par principe par la plupart de nos partenaires.

• Protection et modalités de soutien sont liées. Si les questions d'accès appelleront naturellement une grande vigilance des pays européens, attachés au maintien du principe de la préférence communautaire, ceci ne doit pas cependant faire oublier d'anticiper les tendances d'évolution à long

terme de cette protection, pour ne pas se retrouver dans des situations analogues à celles rencontrées au milieu des années quatre-vingt avec la concurrence des produits de substitution des céréales pour l'alimentation animale.

L'évolution du soutien à l'agriculture dans cette perspective

Le découplage des politiques de soutien au revenu

L'élimination des distorsions induites sur les échanges agricoles mondiaux par les politiques nationales ou régionales, notamment par la politique agricole commune, était au cœur de la démarche entreprise avec l'accord de Marrakech. Pour cela l'AAUR préconise un « découplage » maximal des politiques de soutien au revenu vis-à-vis des décisions d'offre des producteurs, qui se concrétise à la fois par des objectifs quantifiés de réduction du soutien par les prix et par une définition stricte des mesures de soutien autorisées appartenant à la « boîte verte » (encadré 6).

6. Les critères du découplage au sens de l'AAUR

Article 1. « Critère de base des mesures de la boîte verte » ; point i) : le soutien (interne) sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs, point ii) : le soutien (interne) n'aura pas pour effet d'apporter un soutien par les prix aux producteurs.

Article 6. Soutien du revenu découplé ; point i) : le droit à bénéficier de versements au titre de soutien du revenu découplé sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité du producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de base définie et fixe, point ii) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base, point iii) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base, point iv) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base, et point v) : il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

Article 12. Versements au titre de programmes de protection de l'environnement ; point ii) : le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public (de protection de l'environnement ou de conservation).

Dans ce contexte, il est courant d'identifier très directement découplage et contraintes multilatérales. Les propositions initiales de réforme de la PAC avancées par la Commission dans la cadre de l'Agenda 2000 (*cf.* encadré 7) s'inscrivaient dans cette ligne de réflexion, leur point de départ étant que, du fait des contraintes sur les exportations subventionnées, si la politique agricole commune restait inchangée il y aurait augmentation régulière des stocks (notamment d'intervention) au niveau commu-nautaire dès l'an 2000, et croissance des coûts budgétaires (en particulier des dépenses de stockage). Parallèlement, la place de l'Union européenne sur les marchés mondiaux des produits agricoles et agro-alimentaires irait en diminuant. La révision profonde des mécanismes de soutien à l'agriculture permettrait, outre de corriger ces tendances, d'anticiper la disparition probable de la « boîte bleue » au terme de la clause de paix ; et d'accroître la compétitivité des productions européennes sur le marché intérieur, que ce soit par une baisse de prix, ou par une politique d'ajustement à des marchés spécifiques (produits de qualité supérieure, par exemple) qui peut seule permettre à l'agriculture européenne de résister à la concurrence des produits importés, dans la perspective d'une baisse de la protection lors des négociations futures.

La solution préconisée face aux contraintes imposées par l'Accord de l'Uruguay, pour anticiper ces négociations futures et pour profiter des prévisions plus favorables des cours mondiaux à moyen terme, consiste alors à chercher à accroître la compétitivité prix de l'agriculture communautaire, par la réduction des prix garantis. Elle part de l'idée qu'une plus grande participation au marché mondial est nécessaire pour offrir des perspectives d'avenir aux agriculteurs européens, mais aussi que, pour résister à la concurrence sur le marché intérieur, il est nécessaire d'abaisser les prix à la production. L'abaissement des prix garantis communautaires laissera en effet une plus grande marge de manœuvre pour une différenciation des produits de qualité supérieure et permettrait, pour certains produits du moins (céréales, produits laitiers), l'exportation non aidée d'une partie des excédents. À la condition que les aides compensatoires de ces baisses de prix soient « suffisamment » découplées des conditions de production et de marché, l'orientation accrue de l'agriculture communautaire en fonction des impératifs du marché faciliterait l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale et contribuerait à accroître l'acceptabilité de la politique agricole de l'Union européenne par nos partenaires de l'OMC.

Envisager l'orientation en faveur de découplage comme une contrainte qui nous serait seulement imposée de l'extérieur élude des points importants. Dans la mesure où la contrainte mise en avant concerne les exportations subventionnées, effectivement la plus active même si ce n'est pas comme on l'a vu la seule à considérer, ceci conduit tout d'abord à une sorte d'équation « découplage = vocation exportatrice », alors que n'a pas été bien précisé ce qu'on attend de nos exportations sur les marchés mondiaux. S'agit-il d'une fin en soi ? d'un moyen de résoudre les déséquilibres de marché internes ? est-ce le plus efficace ?

7. Le volet agricole du projet « Agenda 2000 »

Les propositions initiales de la Commission dans le cadre du projet Agenda 2000 consistaient à approfondir (cas des céréales et de la viande bovine) ou à étendre (cas des produits laitiers) la réforme de 1992, en diminuant le soutien par les prix et en compensant, partiellement, la baisse de revenu induite par des aides directes assises sur les surfaces (cas des grandes cultures céréales et oléoprotéagineux) ou les animaux (cas de la production bovine et de la production laitière).

Dans la version de mars 1998, la Commission européenne proposait pour cela les réformes suivantes :

Secteur des cultures arables, céréales, oléagineux et protéagineux. Baisse du prix d'intervention de 20 % en une seule étape en 2000 de 119 à 96 écus/tonne. Versement d'une aide directe à l'hectare non différenciée par culture de 66 écus/tonne multipliée par les rendements de référence régionalisés en céréales définis à l'occasion de la réforme de mai 1992, y compris pour les céréales à ensiler (suppression des surfaces de base spécifiques pour le maïs, mais maintien de rendements spécifiques pour les cultures irriguées) ; complément de 6,5 écus/tonne pour les protéagineux ; maintien du régime actuel pour le blé dur ; le taux de référence de mise en jachère obligatoire deviendrait nul ; suppression du gel extraordinaire et maintien du gel volontaire, les hectares gelés bénéficiant de l'aide non différenciée par culture définie ci-dessus.

Secteur de la viande bovine. Baisse du prix de soutien de 30 % sur la période 2000-2002, de 2780 écus/tonne à 1950 écus/tonne ; suppression de l'intervention ; et volonté de maintien du prix de marché à un niveau supérieur au prix souhaité de 1950 écus/tonne grâce à la protection à l'entrée, des mesures à l'exportation et l'introduction d'un régime d'aides au stockage privé qui sera ouvert quand le prix de marché sera inférieur à 103 % du prix souhaité de 1950 écus/tonne ; compensation de la perte de revenu par un accroissement des primes animales bovines : de 145 à 180 écus/animal pour la prime à la vache allaitante (versement annuel), de 135 à 220 écus/animal pour la prime aux taureaux (versement unique) et de 109 à 179 écus/animal pour la prime aux bœufs (deux versements) ; possibilité d'accorder la prime à la vache allaitante aux génisses (pour un maximum de 20 % des droits à la prime) et introduction d'une prime pour la viande bovine accordée aux vaches laitières ; adaptation des différents mécanismes régissant les primes (scission du montant total de l'aide directe en une aide de base communautaire et une aide supplémentaire régie par des dispositions nationales ; fixation de plafonds régionaux pour le nombre de droits à la prime aux bovins mâles ; fixation de plafonds individuels pour le nombre de droits à la prime à la vache allaitante ; limitation du nombre total d'animaux pouvant bénéficier de la prime spéciale et de la prime à la vache allaitante à 2 Unités de Gros Bovins (UGB) par hectare de superficie fourragère avec octroi d'un complément de 100 écus/animal dans le cas où la densité est inférieure à 1,4 UGB et où les techniques de production sont extensives (pâturages) ; versement de l'aide supplémentaire par animal ou par hectare de prairie permanente).

Secteur du lait et des produits laitiers. Maintien du régime des quotas laitiers pour six années ; augmentation de la quantité communautaire de référence de 2 % en quatre étapes, au rythme de la baisse des prix de soutien, avec octroi privilégié des volumes additionnels aux jeunes agriculteurs et aux producteurs des zones de montagne. Réduction de 15 % en quatre tranches égales des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé. Compensation de la perte de revenu par l'octroi d'une prime à la vache laitière « théorique » qui atteindra 100 écus/animal en 2003 et au-delà ; versement d'une prime (variable selon les États-membres) à la vache laitière « théorique » au titre de la production bovine ; scission du montant total de l'aide directe en une aide de base communautaire et une aide supplémentaire régie par des dispositions nationales identiques à celles accordées dans le cadre de la production bovine.

Développement rural et autres mesures. Mise en place d'un nouveau règlement relatif au développement rural en remplacement du règlement « fonds structurels » de l'actuel Fonds d'orientation et de garantie agricoles, des quatre règlements « objectifs 5a », des trois règlements concernant les mesures d'accompagnement de la PAC de mai 1992 et du règlement relatif à l'aide structurelle en faveur de la sylviculture : simplification des critères d'éligibilité (souplesse et subsidiarité) et meilleure intégration d'objectifs environnementaux dans les critères d'éligibilité aux aides en faveur des zones défavorisées. Affirmation d'une volonté de traiter certains problèmes concernant toutes les OCM dans un règlement horizontal contenant des règles sur l'éco-conditionnalité, la modulation et le plafonnement des aides directes au revenu.

La Commission manifeste aussi la volonté de satisfaire aux nouvelles attentes de la société en termes de contribution de l'agriculture européenne à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire, ainsi qu'à la contribution à une alimentation plus saine et, pour une frange de consommateurs au moins, plus « authentique » ou naturelle. La Politique agricole commune a en effet favorisé jusqu'à présent les effets négatifs sur l'environnement, en encourageant l'usage intensif de consommations intermédiaires par des prix de soutien élevés. Elle ne participait que peu à l'aménagement de l'espace, en soutenant proportionnellement beaucoup plus l'agriculture de quelques régions de plaine. Ceci conduit à l'esquisse d'un modèle agricole européen « original », basé sur la reconnaissance et la rémunération de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne, suivant trois principes :

• La fonction économique de l'agriculture européenne nécessite « une agriculture compétitive qui doit pouvoir progressivement affronter le marché mondial sans le secours excessif de subventions, de moins en moins tolérées sur le marché mondial ».

• La fonction environnementale nécessite « des méthodes de production... saines, respectueuses de l'environnement, capables de fournir des produits de qualité qui répondent aux attentes de la société ».

• La fonction territoriale nécessite « une agriculture... diversifiée..., dont la mission n'est pas seulement de produire mais aussi de maintenir la diversité

des paysages et un monde rural vivant et actif, générant et préservant des emplois ».

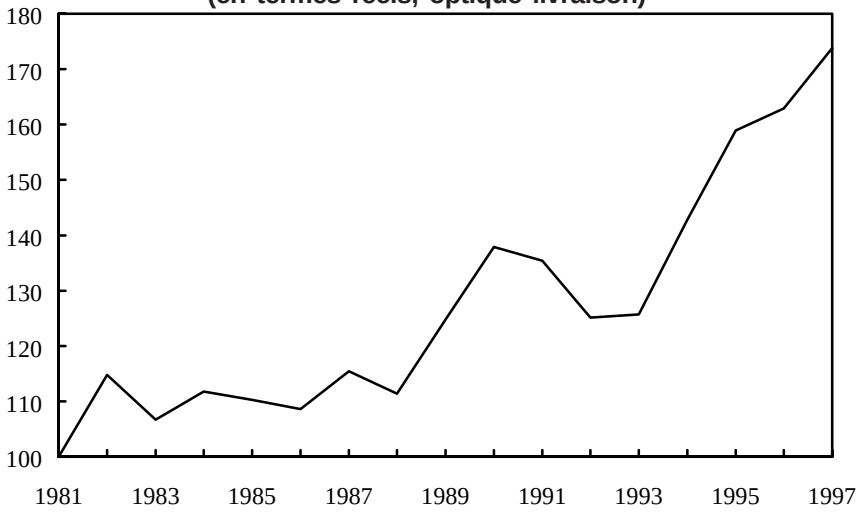
Les propositions de la Commission tentent de concilier ces objectifs avec ceux de la compétitivité des productions européennes. Ceci se traduit par des propositions de mesures d'accompagnement relatives à l'éco-conditionnalité, au plafonnement et à la modulation des aides directes. Les actions en faveur d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement seraient renforcées, par une augmentation des ressources consacrées aux mesures environnementales, par la transformation du mécanisme des aides aux zones défavorisées en un instrument visant à stabiliser, si possible augmenter, des pratiques culturales à faible consommation d'intrants. La Commission souligne que cette politique rurale aurait pour mission de compléter la politique des marchés, en assurant que la dépense agricole participe mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de l'environnement.

La mise en avant des contraintes multilatérales tend aussi à suggérer que le découplage qui nous est imposé ne peut qu'être excessif. Pourtant certaines dispositions proposées par la Commission apparaissent justement critiquables parce qu'insuffisamment découplées. C'est le cas par exemple de la revalorisation des aides à la tête de bétail dans le secteur allaitant, et de l'éventualité d'une prime à la vache laitière pour compenser les baisses de prix, ou du maintien d'aides spécifiques à certaines cultures telles que le blé dur, qui distordent les choix de production. Plus généralement, le degré de découplage des aides du « Paquet Santer » demeure insuffisant pour respecter les critères de la « boîte verte », même si ces aides s'inscrivent nettement dans le sens d'un transfert accru du soutien par les prix vers des aides directes (Butault et al. 1998). Il importe donc de bien mesurer qu'à beaucoup d'égards, le découplage du soutien s'inscrit dans une perspective générale d'efficacité économique, dont la mise en œuvre peut être favorable à long terme, au moins au niveau de l'Union européenne.

Le Fair Act de 1996, qui constitue une étape majeure dans le processus de découplage des politiques de soutien du revenu aux États-Unis, puisqu'il conduit à substituer à l'ancien système des « deficiency payments » des aides directes totalement découplées des prix et des niveaux de production, est ici illustratif. Si celui-ci met en effet les États-Unis en position de force pour réclamer dans les futures négociations multilatérales un démantèlement des mesures de soutien distordant les échanges, son adoption a beaucoup résulté de considérations internes. Il s'agissait d'affranchir l'agriculture américaine de contraintes réglementaires (mise en jachère, obligations diverses visant la protection de l'environnement) qui entravaient sa compétitivité, et de redonner aux agriculteurs la possibilité de réaliser librement leurs choix d'assolement (Blanchet, Chéreau et *alii*, 1996).

Avant d'examiner plus avant ces arguments dans le contexte européen, on peut observer que, même du strict point redistributif, les politiques de soutien par les prix menées avant 1993 n'avaient pas été favorables à l'évolution des revenus agricoles alors que c'était leur objectif, et ce malgré des gains de productivité très forts associés à une diminution importante de l'emploi agricole. Au contraire, les aides directes mises en œuvre dans le cadre de la réforme de 1992 ont compensé totalement les baisses de prix et permis une progression sensible du revenu agricole en France (graphique 1).

1. Évolution du revenu brut agricole moyen par exploitation (en termes réels, optique livraison)



Source : INSEE.

Tant que les aides demeurent couplées à des produits ou des facteurs de production, l'appréciation de l'incidence à long terme des différentes modalités de soutien, c'est-à-dire de leur effet redistributif effectif, au-delà de celui qui le perçoit immédiatement, est en fait complexe car il faut prendre en compte l'ensemble des changements dans les prix et les taux de rémunération des actifs agricoles. Ainsi, le coût du soutien pour les consommateurs et les contribuables est en général très supérieur à l'augmentation du revenu pour les agriculteurs qui résulte des politiques agricoles. Dès lors que le facteur le plus rigide est le foncier, les aides couplées tendent en effet à accroître le prix de marché de la terre, bénéficiant en définitive aux détenteurs de ces actifs. De ce point de vue, la part du faire valoir direct en France apparaît relativement faible au sein des pays de l'OCDE (Bureau, 1998).

Cependant, le premier inconvénient du soutien non découplé est de distordre les choix des producteurs et consommateurs, des prix artificiellement élevés poussant, d'une part, les premiers à retenir des niveaux d'activité excessifs quand on compare les coûts mis en œuvre à la valeur sociale des produits offerts, et d'autre part, à restreindre exagérément la demande des seconds, qu'il s'agisse de consommateurs finaux ou de l'industrie agro-alimentaire.

L'orientation en faveur du découplage traduit donc, en premier lieu, l'application des principes généraux de l'analyse économique normative, qui prescrit de disposer d'instruments différents pour garantir un revenu équitable aux producteurs et pour assurer l'efficacité de l'allocation des ressources, c'est-à-dire éviter leur gaspillage. De manière plus précise, celle-ci recommande de recourir à des transferts aussi forfaitaires, ou découplés, que possible pour la redistribution, et de s'appuyer sur le système de prix émergeant de marchés concurrentiels pour atteindre l'efficacité allocative. S'il est évident que des imperfections de marché sont, là comme ailleurs, à prendre en compte, et qu'il s'agit plus en pratique de limiter au maximum les distorsions engendrées par le soutien que d'atteindre un découplage complet qui est irréaliste, ce paradigme ne peut-être ignoré lorsque l'on traite de régulation des marchés agricoles.

L'offre est particulièrement atomisée dans l'agriculture. C'est par ailleurs le domaine où, par excellence, il est aisé de documenter la sensibilité aux prix des comportements d'offre et de demande. En témoignent les différentes modélisations économétriques du secteur agricole, ou plus directement l'observation de la reconquête de parts de marché dans l'alimentation animale suite à la baisse du prix des grandes cultures avec la réforme de la PAC. De même, les prix relatifs jouent un rôle déterminant dans la consommation des différents types de viande, le prix relatif de la volaille par rapport au bœuf ayant diminué régulièrement depuis 25 ans du fait des baisses de coûts de production dues aux progrès de productivité plus rapides, auxquelles se sont ajoutés les effets des baisses des prix des céréales.

Les gaspillages associés aux distorsions induites par les soutiens par les prix se concrétisent dans les problèmes récurrents de surplus de production que rencontre la PAC depuis les années quatre-vingt. D'un point de vue plus prospectif, on a déjà souligné qu'une augmentation régulière des stocks et des dépenses budgétaires afférentes était prévisible. Leur évaluation à l'horizon 2000, par la Commission européenne, (CE), l'Institut de recherche sur les politiques agricoles des universités de l'Iowa et du Missouri (FAPRI), et le département agricole américain (USD) permet de prendre la mesure des déséquilibres à corriger (tableau 1).

Ces projections suggèrent que, compte tenu des engagements pris en matière de réduction des exportations subventionnées, les marchés agricoles européens devraient enregistrer des déséquilibres allant croissants. Grossièrement, l'effort à réaliser pour restaurer les équilibres de marché serait équivalent à un taux de gel de 30 % en 2005 pour les céréales, une réduction des capacités de production de 20 % pour la viande bovine, et une réduction du quota laitier de 5 %.

Au niveau de l'Union européenne dans son ensemble, un plus grand recours aux mécanismes de prix pour réguler les marchés, c'est-à-dire la réduction des prix de soutien et du subventionnement des exportations, est bénéfique à long terme dès lors que l'on agrège les surplus de l'ensemble des acteurs concernés, les consommateurs (finaux ou industries agro-alimentaires) et les

contribuables étant évidemment les gagnants. Elle favorise par ailleurs un raffermissement des prix mondiaux. Lorsque l'on se place en termes de recettes nettes et non de volumes exportés, l'intérêt d'une région exportatrice, qui cherche à exploiter son pouvoir de marché éventuel sur les échanges agricoles internationaux, n'est pas en effet de subventionner ses exportations, mais au contraire d'en limiter le niveau pour améliorer les prix (Bureau et Formery, 1987). De ce point de vue, il n'est donc pas étonnant que les critiques les plus actives de la PAC soient venues des autres grands pays exportateurs de produits agricoles (États-Unis et groupe de Cairns). L'AAUR apparaît d'ailleurs plus comme un compromis avec ceux-ci, pour leur permettre de vendre à meilleur prix et de mieux exploiter leurs avantages comparatifs, que comme la traduction des principes généraux de libéralisation des échanges dans un cadre multilatéral. La situation commerciale des États-Unis, au moment où s'engage le nouveau cycle de négociations agricoles, ne peut que rendre très aiguë la confrontation avec ce pays en matière de soutien, notamment à l'exportation.

1. Déséquilibres dans l'Union européenne à l'horizon 2005 (avant mesures correctrices)

En %

Stocks finaux (2005) rapportés à la production annuelle	Blé	Céréales secondaires (maïs, orge)	Viande bovine	Fromages	Poudre de lait écrémé	Beurre
Commission	48 *(34 ; 63)*	23 *(6 ; 48)*	20 *(11 ; 35)*	2	20	0
Évaluations américaines						
• Universités FAPRI	9	18	20	22	20	13
• Administration USDA	14	12	14(*)	nd	nd	nd

Note : (*) Après mesures de maîtrise de la production.
Source : Butault et *al.*, 1998.

Le fait que le processus de découplage bénéficie, avant mesures d'accompagnement, aux pays de l'Union européenne qui sont consommateurs nets légitime le principe d'aides directes compensatoires pour les producteurs qui, eux, subissent les baisses de prix. La mise en œuvre de telles compensations apparaît également conforme aux pratiques qui ont prévalu jusqu'à présent au sein de l'Union européenne en ce qui concerne le développement des transferts dans le cadre du budget communautaire. L'implication du budget européen a en effet souvent eu pour rôle de rendre acceptables par tous les pays concernés les nouvelles étapes de l'intégration européenne, qu'il s'agisse des élargissements successifs ou des nouvelles politiques.

Sous cette condition, la baisse des prix institutionnels, associée à la mise en place d'aides directes, apparaît comme le meilleur moyen de satisfaire les contraintes de l'AAUR en matière de subventionnement des exportations. On peut s'en convaincre en comparant les différents moyens de res-

pecter nos engagements de réduction des exportations subventionnées. L'encadré 8 illustre qualitativement cette comparaison, en envisageant les conséquences d'un basculement d'une régulation quantitative vers une réduction des prix permettant d'exporter sans restitutions. Là encore, si l'on agrège l'ensemble des agents européens, la transformation est bénéfique et favorable aux consommateurs qui profitent de la baisse des prix. Mais ceci n'est plus le seul élément à prendre en compte.

Inévitablement, la régulation quantitative d'un secteur (par des mécanismes de gel des terres, quotas ou autres formes de réglementation) privilégie les bases historiques. Il en résulte des inefficacités importantes, d'autant plus coûteuses que la référence historique est issue d'un système de prix caractérisé par des distorsions importantes. De ce fait, le choix des instruments pour satisfaire les contraintes en matière d'exportations subventionnées n'est pas un jeu à somme nulle entre producteurs, consommateurs et contribuables. La baisse de prix procure un gain supplémentaire, correspondant à la suppression du gaspillage qui peut être considérable que constitue, par exemple, le gel de terres très productives. De plus, ce gain bénéficie directement aux producteurs.

Pour les producteurs pris dans leurs ensemble, le bilan du basculement d'une approche quantitative (contingentements ou gel des terres) à une baisse des prix pour respecter les contraintes sur les exportations subventionnées doit donc considérer deux termes : le premier, défavorable, demeure la baisse du prix des produits agricoles, même si l'on peut en escompter un raffermissement du prix mondial par rapport à la situation initiale ; le second traduit la diminution des coûts, à niveau de production donné. Par ailleurs, la distribution des gains et pertes entre agriculteurs est favorable aux agriculteurs les plus productifs, qui accroissent leur part de marché et s'approprient la rente correspondante.

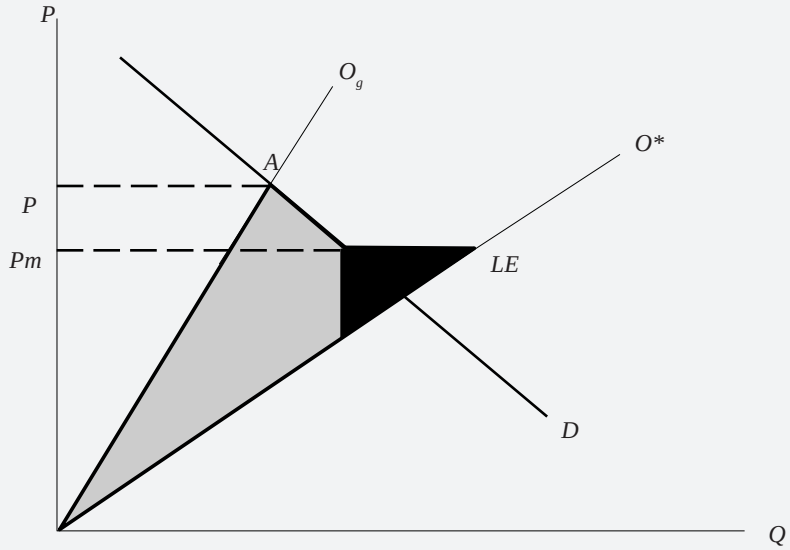
Dans le secteur des céréales, la réforme de 1992 a engagé un rapprochement sensible des prix européens et des prix mondiaux. Leur alignement permettrait de s'affranchir la contrainte de l'AAUR concernant les exportations subventionnées, et par là de se passer du gel des terres, dont on a souligné les inconvénients. Les tenants de cet alignement ont souvent insisté sur la nécessité de conforter la vocation exportatrice de la France, et d'améliorer la compétitivité internationale des céréales communautaires. Ce faisant, l'accent a trop été mis sans doute sur une orientation productiviste de notre agriculture.

L'analyse qui précède conduit certes à retenir cette orientation en faveur de l'alignement progressif des prix institutionnels des céréales sur le marché mondial, mais sur la base d'arguments sensiblement différents : il ne s'agit pas de gagner à tout prix des parts de marché en volume sur les marchés mondiaux, mais de pouvoir exprimer d'abord nos avantages comparatifs au sein de l'agriculture européenne, qui sont indéniables avec des rendements céréaliers supérieurs de près de 30 % ; et d'éviter les gaspillages associés à une maîtrise quantitative de l'offre communautaire.

8. Inefficacité de la régulation quantitative dans le secteur des céréales

Une analyse classique d'équilibre partiel appliquée aux marchés agricoles européens fournit un cadre de référence pour comparer l'approche quantitative et la baisse des prix, comme moyens de satisfaire les contraintes de réduction des exportations subventionnées. Dans les schémas qui suivent, on simplifie à l'extrême en considérant le cas limite d'une interdiction des exportations subventionnées, et l'on prend comme référence l'approche quantitative consistant en un rationnement proportionnel de l'offre des producteurs, par exemple par un taux de gel des terres ajusté pour équilibrer l'offre à la demande (D) exprimée au prix intérieur (P). Celui-ci fait passer la courbe d'offre de O* à O_g, l'équilibre avec restrictions quantitatives et soutien des prix correspondant au point A. Une baisse des prix au niveau mondial fait passer l'équilibre en LE. Bien évidemment, les consommateurs bénéficient de la baisse du prix de P à Pm. Mais le jeu n'est pas à somme nulle entre producteurs et consommateurs, le schéma ci-dessous permettant de visualiser (aire délimitée) le gain global de surplus pour la collectivité (européenne). Celui-ci est d'autant plus important que l'écart de prix avec le prix mondial est élevé, et que les producteurs peuvent exporter sans restitutions.

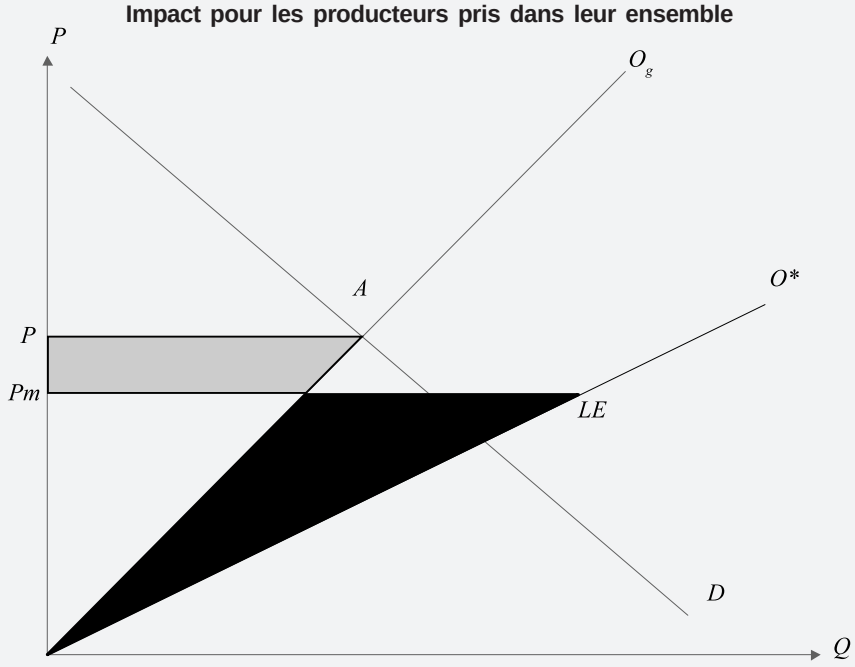
Fonctionnement du marché sous la contrainte de non subventionnement des exportations



*O**	Courbe d'offre efficace (coût marginal)		Surplus (+) lié à l'abandon de l'approche quantitative dont :
O_g	Courbe d'offre avec contingentement		Gain intra-communautaire
Pm	Prix mondial		Gain lié aux exportations hors UE
P	Prix de soutien		
A	Équilibre ave restrictions quantitatives et soutien des prix		
LE	Équilibre aux prix mondiaux		

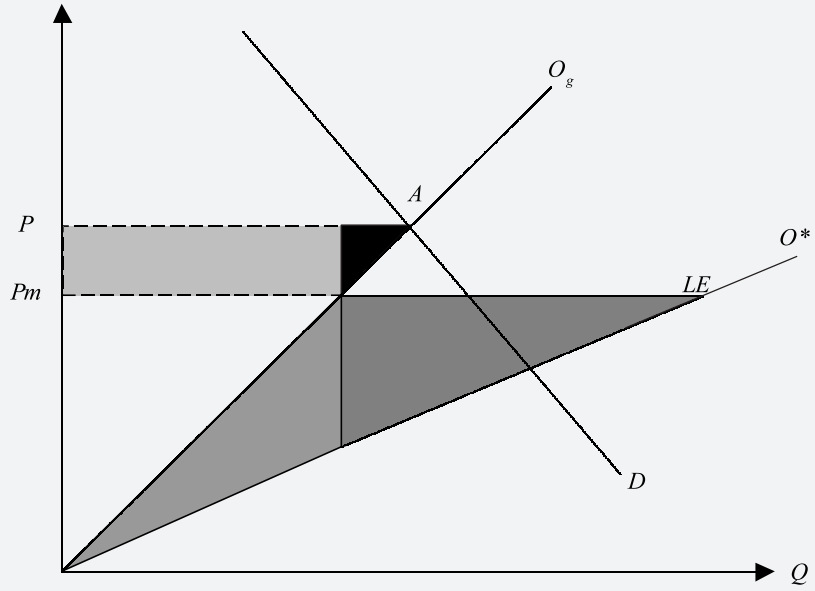
Ce schéma montre que la possibilité d'exporter sans restitutions hors UE n'est pas la seule à prendre en compte. Le gain d'efficacité productive (résultant ici du « dégel » de terres productives), et l'extension de la demande intérieure (« effet compétitivité » sur l'alimentation animale par exemple) peuvent être tout aussi importants, si ce n'est plus. Ces éléments apparaissent déterminants dans l'évaluation du surplus des producteurs, ceux-ci bénéficiant directement de ce gain d'efficacité, qui compense donc en partie le transfert aux consommateurs dû à la baisse des prix. À noter qu'en rendant les contingentements échangeables, on bénéficierait seulement du premier effet (gains d'efficacité), mais pas du second sur la demande intérieure. Le schéma ci-dessous montre par ailleurs que le transfert compensateur éventuel à réaliser pour maintenir le revenu des agriculteurs européens sera d'autant plus faible que l'écart de prix avec le prix mondial était faible, et que la baisse des prix permet d'accroître la consommation, donc que l'élasticité de la demande est forte et que l'Europe est apte à exporter sans restitutions sur le marché concerné (cas du blé).

Impact pour les producteurs pris dans leur ensemble



*O**	Courbe d'offre efficace (coût marginal)		Perte due à la baisse des prix
O_g	Courbe d'offre avec contingentement		Gain d'efficacité
Pm	Prix mondial		
P	Prix de soutien		
A	Équilibre ave restrictions quantitatives et soutien des prix		
LE	Équilibre aux prix mondiaux		

Impact pour les producteurs efficaces



*O**	Courbe d'offre efficace (coût marginal)		Perte due à la baisse des prix
O_g	Courbe d'offre avec contingentement		Gain d'efficacité
Pm	Prix mondial		Déplacement à leur profit et accroissement de la rente sur le marché communautaire et le marché mondial
P	Prix de soutien		
A	Équilibre ave restrictions quantitatives et soutien des prix		Perte des producteurs les moins efficaces (= profit obtenu dans la situation de référence)
LE	Équilibre aux prix mondiaux		

Enfin, et ceci est d'importance pour l'agriculture française, au sein des producteurs dont l'activité est pérenne ce sont les producteurs les plus efficaces qui, gagnent relativement aux autres, l'abandon de l'approche quantitative leur permettant d'accroître leur part du marché communautaire.

L'instrumentation du soutien à une agriculture multifonctionnelle et compétitive

Dans le cadre de la réforme de 1992, la diminution des prix institutionnels avait été associée au développement d'aides qui demeurent partiellement couplées (Guyomard et Mahé, 1995). Celles-ci sont en effet conditionnées aux choix d'assolement dans les grandes cultures et demeurent liées à la production pour les primes bovines. Au regard des contraintes multilatérales, les réformes futures des aides communautaires ne pourront donc se contenter de reproduire ce qui a été fait en 1992.

Colson et Chatellier (1998) observent par ailleurs que l'on ne peut indéfiniment continuer dans cette voie sans soulever la question de la légitimité des aides versées aux producteurs. Leurs simulations de l'application du projet initial de la Commission pour l' « Agenda 2000 » aux exploitations françaises montraient en effet que, si la hiérarchie des revenus entre les exploitations serait peu affectée, le rôle des aides directes dans la formation du revenu deviendrait encore plus déterminant (140 000 francs, en moyenne, par exploitation à l'horizon 2002, soit 85 % du revenu). Les montants d'aide et la dépendance des producteurs à l'égard de ces paiements seraient par ailleurs très hétérogènes selon le type d'exploitation (tableau 2).

2. Simulation des aides après l'application du projet « Agenda 2000 » de la Commission

Exploitations	Laitières	Bovins-viande	Céréalières	Autres	Ensemble
Nombre (1997)	140 900	100 100	77 800	110 100	428 900
UTA par exploitation	1,70	1,47	1,68	2,25	1,77
Aides directes totales (2002)					
• F/exploitation	143 700	176 100	217 300	46 100	140 100
• F/UTA	84 500	120 300	129 400	20 500	79 200
• En % du résultat courant	105 %	163 %	92 %	22 %	85 %
Proportion d'exploitations déficitaires en l'absence d'aides (calcul statique)	40 %	70 %	48 %	12 %	44 %

Note : UTA : Unité de travail annuel.
Source : Colson et Chatellier, 1998.

Face aux critiques sur le montant des aides attribuées aux plus grandes exploitations, la Commission européenne avait proposé leur modulation au-delà de 100 000 écus par exploitation, pour limiter les effets d'aubaine dont ont bénéficié certaines grosses exploitations. En France, une modula-

tion des aides pourrait aussi contribuer au financement des contrats territoriaux d'exploitation proposés dans le projet de loi d'orientation agricole. La modulation des aides viserait dans cette perspective à favoriser l'emploi, l'installation des jeunes agriculteurs ou la valorisation des espaces ruraux les plus fragiles. Bazin et *alii* (1997) suggèrent en particulier que l'on pourrait obtenir une réduction importante des disparités de revenu agricole, entre régions et entre orientations de production, en ne réaffectant qu'une part limitée des aides directes prévues dans le cadre de l'Agenda 2000.

On peut cependant craindre que la modulation des aides actuelles, de manière à les rendre plus « présentables », soit insuffisante pour les raisons suivantes :

• la modulation risque d'être jugée arbitraire ou technocratique, d'être rigide, et receler des effets incitatifs plus ou moins maîtrisés (faut-il aider ou pénaliser les exploitations compétitives ?)

• dans la mesure où elles ne satisfont pas les critères de la « boîte verte », leur pérennité ne peut être assurée.

• le montant et la dispersion des aides envisagées soulèvent un problème de légitimité, entre agriculteurs, et vis-à-vis du reste de l'économie, qui ne paraît pouvoir s'accommoder d'un simple habillage de l'existant.

• la modulation tend à concilier plusieurs objectifs différents – voire contradictoires (compétitivité, développement des services territoriaux) – avec un seul instrument, alors que la reconnaissance de cette multiplicité d'objectifs appelle *a priori* des mécanismes ou modalités différenciés.

Cette dernière observation suggère de mieux identifier les objectifs poursuivis et les implications qui en résultent sur le type d'instruments à mettre en œuvre. Pour cela on peut retenir comme guide les trois principes avancés par Gohin et *alii* (1998) :

• le découplage progressif des politiques de soutien des revenus des agriculteurs de façon à permettre de satisfaire au mieux les fonctions les plus directement marchandes de l'agriculture (il s'agit ici d'un découplage des aides et de la production) ;

• le couplage des politiques visant à promouvoir les fonctions publiques de l'agriculture (il s'agit d'un couplage, non pas à la production, mais aux services assurés par les agriculteurs) ;

• le maintien de filets de sécurité et la mise en œuvre de politiques de transition, pour tenir compte des distorsions existantes et des états de réforme très hétérogènes des différentes organisations communes de marché.

Cette liste a le mérite de souligner que le découplage n'est pas tout. Importante est la rémunération des services territoriaux et écologiques assurés par l'agriculture, qui doit de plus être incitative. Par ailleurs, la nécessité d'apporter une stabilité économique satisfaisante aux exploitations agricoles par l'institution de filets de sécurité est reconnue. Le débat, aux États-

Unis, entre les démocrates et le Congrès à propos du Farm Bill de 1996, avait aussi souligné l'acuité de ce problème. À ces fonctions pérennes des aides, il faut enfin ajouter la nécessité de compenser transitoirement les pertes de revenus induites par la baisse des prix institutionnels. Ceci suggère donc d'envisager non pas seulement une modulation des aides, mais leur véritable différenciation, en distinguant quatre grandes catégories d'aides, relevant de mécanismes, voire de responsabilités, différents.

La première vise la compensation de la baisse des prix institutionnels. Celle-ci est légitime dès lors que l'on se place dans la perspective de réformes « Pareto-améliorantes » en Europe. À cet égard, on peut faire valoir aux pays contributeurs budgétaires qu'ils sont aussi les premiers bénéficiaires des baisses de prix, en tant que consommateurs nets, le découplage ayant justement comme intérêt, vis-à-vis des autres politiques de soutien, de supprimer les distorsions du côté de la demande. La compensation nécessaire diminue cependant avec le temps, compte tenu des possibilités de réallocation progressive des facteurs et des perspectives de gains de productivité. Dans ces conditions, ces aides devraient être dégressives dans le temps et il serait souhaitable, pour en limiter les rigidités, d'accroître leur caractère découplé des choix de production et leur individualisation.

Les paiements correspondants devraient être basés sur des références passées, être indépendants des choix d'assolement, et rompre le lien avec le foncier. On peut envisager aussi, dans ce cadre, le financement de certains coûts « échoués » (matériel d'irrigation ; rachat de surcapacités dans le domaine de la viande bovine, etc.). L'accent mis sur le caractère découplé et transitoire faciliterait sans doute leur acceptabilité vis-à-vis des règles multilatérales, et rendrait crédible l'argument de ne pas étendre ce type d'aide aux producteurs des nouveaux adhérents de l'Union européenne, qui n'ont pas subi ces baisses de prix et ont d'abord besoin de soutien à la transition et à la modernisation. La dégressivité de ces transferts et leur caractère transitoire sont enfin une réponse à l'inéquité du soutien actuel.

Les rémunérations des services territoriaux et écologiques constituent le deuxième type d'aide envisageable, le problème étant de rémunérer, dans un contexte marchand, la fourniture de services ou de biens publics par l'agriculture, et non de sortir celle-ci de l'économie marchande, en confondant services offerts et coûts de production.

Des filets de sécurité doivent par ailleurs être envisagés, les aléas de l'activité agricole appelant des mécanismes adaptés de couverture, tels que marchés à terme ou dispositifs d'assurance-revenu. Dans un contexte où les prix tendent à s'établir librement, et risquent donc de devenir plus instables, le développement d'instruments financiers de type marchés à terme constitue le moyen approprié pour assurer le partage de ce risque. Il permet en effet de couvrir une opération de vente future, comportant ce risque de prix, par des opérations en sens inverse. Des dispositifs d'assurance-revenu peuvent par ailleurs être nécessaires vis-à-vis des risques correspondants à un horizon plus éloigné, dépassant celui de la campagne, et le be-

soin pour de tels mécanismes peut s'accroître avec la libéralisation des échanges (Newbery et Stiglitz, 1984). Dans tous les cas, les dispositifs à envisager dans ce cadre doivent être neutres actuariellement, et ne pas inciter à accroître l'offre, comme le font les mécanismes de retrait existant actuellement. Néanmoins, dans la plupart des pays de l'OCDE, ces mécanismes sont au moins partiellement financés par l'État.

9. Mécanismes permettant de lisser les fluctuations des cours

Différentes options pour limiter l'effet négatif de fluctuations des cours sur les producteurs ont été proposées. Les organisations internationales et les pays les plus favorables au libre-échange y voient une alternative aux prix garantis. Ces « filets de sécurité » ne sont pas mis en cause dans le cadre de l'OMC, tout au moins tant qu'ils ne donnent pas lieu à des subventions structurelles au secteur (dans le cas des assurances-revenu, financées par l'État, le GATT reconnaît légitimes des indemnisations pour des pertes supérieures à 30 %).

Les marchés à terme constituent évidemment des instruments de choix. De nombreux agriculteurs américains y ont déjà recours, en particulier les plus importants (les autres pays peuvent y avoir recours indirectement via des contrats proposés par des sociétés de collecte et de stockage des céréales, dont le statut a cependant été mis en cause). Ces marchés permettent aux agents de se couvrir contre des fluctuations en partageant le risque. Néanmoins, il ne s'agit en aucun cas de stabiliser les cours. De ce fait, les frais qui rémunèrent les risques, même s'ils sont réduits au minimum par le jeu du marché (au moins si la surface de celui-ci est grande), restent à des niveaux élevés du fait des fortes fluctuations des matières premières agricoles.

Les programmes d'assurance-récolte et d'assurance-revenu sont parfois suggérés comme des dispositifs alternatifs ou complémentaires aux instruments traditionnels de soutien agricole. Les assurances-récolte compensent (partiellement) une perte découlant d'une diminution aléatoire de rendement. Les assurances-revenu consistent à couvrir la chute du revenu d'une exploitation et prennent ainsi en compte le fait qu'une hausse des prix compense souvent la baisse des rendements. Aux États-Unis, la référence retenue dans la compensation est un prix observé sur le marché à terme. Dans certains cas le prix de référence utilisé pour la détermination de la recette garantie intègre un objectif politique de rémunération minimum de l'exploitant, et peut s'apparenter à des paiements compensatoires (cas du système en vigueur au Québec). Dans de tels cas, le dispositif reste « couplé » et contestable au titre des prescriptions du GATT. Enfin, les assurances sur le revenu globales de l'exploitation portent sur l'ensemble du revenu, souvent selon un concept de marge brute, déclaré à l'administration fiscale dans le passé.

Les limites de ces systèmes, rencontrées par les dispositifs étrangers sont des adhésions souvent insuffisantes pour mutualiser suffisamment les risques et les contraintes imposées relatives à l'ampleur de la perte (catastrophe naturelle reconnue, etc.). Le problème du risque moral est particulièrement délicat

car difficile à contrôler (de nombreuses pratiques agricoles peuvent réduire le risque, mais ont un coût financier ou en temps, et il est bien difficile de savoir dans quelle mesure les agriculteurs les ont mises en œuvre). Dans la plupart des pays qui ont recours à ces systèmes, on observe une forte implication financière de l'État (États-Unis, Canada, Espagne). En France, le Conseil économique et social, après de larges consultations, recommande également une forte participation de l'État dans ces dispositifs, s'ils devaient se développer, de manière à ce que les montants de la prime ne soient pas un obstacle à une large adhésion au dispositif. Une des raisons est, là aussi, l'importance des risques climatiques qui touchent de larges zones, ou encore des risques de taux de change, qui déterminent largement les cours mondiaux.

Enfin, l'articulation de ces dispositions avec d'autres soutiens est délicate. La perspective de bénéficier d'aides exceptionnelles constitue une forte désincitation à l'assurance volontaire. Les États-Unis ont débloqué en 1998 des sommes importantes qui n'étaient pas prévues dans le cadre de la loi agricole, pour faire face à des circonstances exceptionnelles. L'ampleur de l'intervention publique, seulement deux ans après la mise en place d'une loi agricole qui était censée marquer un profond désengagement de l'État dans ce secteur, et qui laissait une large place au mécanismes privés, témoigne sans doute des limites de tels systèmes.

Soulignons aussi que dans certains pays, c'est la fiscalité elle-même qui permet d'amortir les fluctuations de revenu (systèmes de crédits d'impôt les années défavorables). Les organisations internationales comme l'OCDE recommandent d'ailleurs un plus grands recours à de tels mécanismes.

Sources : Direction des Affaires financières et économiques et ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Enfin, on ne peut imaginer s'affranchir de toute autre forme pérenne de soutien des agriculteurs, compte tenu de ce que l'on a vu sur le rôle actuel des subventions, et de la situation relative aux agriculteurs dans l'échelle des revenus, même si l'écart de niveau de vie résulte en partie d'un effet de composition familiale (tableau 3). Le tableau 4 concernant l'aspect pauvreté, conduit d'ailleurs à souligner à nouveau le besoin de filets de sécurité, compte tenu de la forte variabilité des revenus. Le tableau 5 introduit enfin un couplage entre l'aspect revenu et une perspective plus territoriale.

Au-delà, de la phase transitoire où les baisses de prix institutionnels seraient compensées, la mise en place progressive d'un instrument de soutien de base est donc probablement nécessaire, car il demeure un problème de viabilité des exploitations sur une partie importante du territoire. Même s'il conditionne la fourniture de services territoriaux, ce soutien devrait être distingué de la rémunération de services particuliers. Fortement découplé, il ne devrait pas induire une réglementation excessive de l'offre agricole. Un minimum de conditionnalité est cependant nécessaire pour

limiter les effets d'aubaine. Plutôt que de passer par un subventionnement des prêts, qui distord aussi les choix, on peut imaginer, soit une approche en terme de *workfare*, soit une approche en terme d'aménagement territorial. Cette dernière apparaît préférable dans la mesure où, macroéconomiquement, l'utilisation du foncier par l'agriculture est le facteur le moins élastique aux prix, et engendre donc le moins de distorsions. Dans ce cas, l'aide pourrait être associée à la mise en valeur agricole du foncier (et éventuellement de certaines caractéristiques « exogènes » de celui-ci). Pour limiter sa capitalisation foncière, celle-ci devrait cependant, même si son assiette prend en compte le nombre d'hectares « entretenus », être liée à l'activité de services associée, et non à des surfaces particulières. S'agissant par ailleurs d'assurer d'abord un soutien au revenu, elle ne devrait être contraignante ni sur les choix des producteurs, dont l'orientation des activités doit d'abord résulter des prix et d'incitations véritablement « couplées » à la production de biens publics, ni sur leur choix de facteurs ou de structure des exploitations qui doivent rester guidés par la recherche de l'efficacité. Par rapport à la situation actuelle, un tel dispositif, complété par la rémunération de services territoriaux particuliers évoquée ci-dessus, serait à la fois plus équitable et plus efficace que la situation actuelle, dans laquelle les quotas laitiers sont déjà couplés au foncier mais associés de ce fait à des rigidités de l'offre, et où l'intensification du secteur allaitant demeure encouragée.

3. Disparités de niveaux de vie

Catégorie socio-professionnelle	Revenus par unité de consommation
Agriculteurs	73,3
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	126,6
Cadres, professions libérales	176,4
Professions intermédiaires	110,4
Employés	81,4
Ouvriers	75,2
Retraités	95,4
Autres inactifs	63,3
Ensemble	100,0

Note : L'échelle d'équivalence utilisée accorde un poids de 1 au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres membres et adolescents et 0,3 par enfant de moins de 14 ans.

Source : INSEE, enquête Budget des familles, 1995, chiffres pour la métropole.

Avant de revenir sur les relations entre agriculture et environnement, deux points généraux doivent être considérés : le niveau de la décentralisation des différentes aides ; et l'application de cette démarche générale de différenciation des aides aux différents marchés agricoles.

4. Taux de pauvreté et structure de la population pauvre selon la catégorie socioprofessionnelle

En %

Catégorie socio-professionnelle (*)	Taux de pauvreté		
	Instantané 1994-1996		Triennal
	(1)	(2)	(3)
Pas de changement de CS :			
• Agriculteur exploitant	30,0	32,2	25,7
• Artisan, commerçant	12,2	10,8	8,6
• Profession intell. sup.	1,4	1,2	0,7
• Profession intermédiaire	2,4	2,3	1,3
• Employé	8,6	8,6	6,2
• Ouvrier	13,1	13,3	10,3
Sans CS	21,5	21,7	18,7
Total	10,5	10,5	8,3

Source : INSEE, Revenus et Patrimoine des ménages, 1998.

5. Niveau de vie selon la partition socio-économique

	Répartition de la population (en %)	Niveau de vie (F/u.c/mois)	Niveau de vie (indice 100 = ensemble)
Communes agricoles	12,0	6 500	80
Communes et quartiers ouvriers	36,9	7 300	90
Communes et quartiers des classes moyennes tertiaires	34,6	8 200	101
Quartiers d'activité technique très qualifiée	7,0	10 000	123
Quartiers huppés	9,5	11 600	143
France métropolitaine	100,0	8 100	100

Source : INSEE, Enquête Logement, 1996.

Compte tenu du poids des dépenses agricoles dans le budget communautaire, et de l'hétérogénéité des taux de retour sur ces dépenses pour les différents États, le débat sur une éventuelle renationalisation des aides est extrêmement sensible. La Commission a envisagé de définir les règles au niveau communautaire, et de laisser à chaque État le soin d'en supporter le coût budgétaire. Pour les pays les plus contributeurs (voir le complément de Sylvie Hel-Thelier sur les tendances des politiques agricoles), la renationalisation peut-être vue comme un moyen de réduire le soutien commun, qui serait trop élevé car aligné sur les besoins de la minorité la plus exigeante.

Pour rendre cette proposition de renationalisation séduisante, le principe de subsidiarité était mis en avant, une plus grande latitude laissée aux États-membres dans la gestion des aides permettant de mieux les adapter aux situations locales.

Du point de vue français, une telle option est très défavorable. À court terme, l'enjeu budgétaire en est le plus visible, puisque malgré de profonds changements dans la nature des transferts, la France avait été de ce point de vue la principale gagnante de la réforme de 1992 (tableau 6). On ne peut cependant en rester à une approche rétrospective en ce domaine. À cet égard, le tableau 7, qui vise à appréhender grossièrement les possibi-lités de retour budgétaire favorable à l'avenir, montre que ce taux baissera inévitablement avec l'élargissement de l'Union européenne aux pays actuellement associés. Le taux de retour est en effet élevé par rapport à la production agricole dans l'Union à Quinze. Cependant, une assiette de cette nature, qui est transitoirement justifiée dans une perspective de compensation des baisses de prix, n'a pas de légitimité pérenne. Vouloir privilégier comme critère l'emploi agricole serait évidemment très pénalisant. Une base surface agricole garantirait un taux de retour meilleur, sous réserve que cette notion ne soit pas trop manipulable.

6. Évolution de la répartition du FEOGA-Garantie suite à la réforme de 1992

En %

	1991	1996
France	20	24
Allemagne	16	15
Italie	17	11
Espagne	10	10
Royaume-Uni	7	9
Pays-Bas	8	4
Autres	22	27

Dans ces conditions, les arguments s'opposant à la renationalisation sont autres. Ils sont de plus de portée générale.

Tout d'abord, des programmes nationaux même encadrés au niveau communautaire, risquent de distordre la concurrence intra-communautaire. Or les marchés agricoles européens sont intégrés, ce qui conduit à maintenir la préférence donnée à l'approche en terme de marché unique, par le biais d'aides communautaires, plutôt que de revenir à une approche visant cet objectif par une surveillance des aides nationales. L'examen des programmes agri-environnementaux existants, qui sont à l'heure actuelle la composante de la PAC ayant été le plus loin dans la subsidiarité, montre qu'il est souvent bien difficile de distinguer ceux-ci de politiques de sou-

tien global aux producteurs. Par exemple, les surfaces éligibles à des paiements agri-environnementaux en Autriche représentent 91 % du territoire (cf. Bontems et Bureau, 1996). La réglementation semble avoir été utilisée comme un cadre légal pour des compléments de revenus au moment de leur mise en place, les producteurs autrichiens ayant subi de fortes baisses de prix consécutives à l'adhésion. Plus généralement, des aides peuvent ainsi être accordées à des agriculteurs qui ne changent pas véritablement leurs pratiques.

7. Déterminants du taux de retour(*)

En %

Part de la France	PIB(**)	Production agricole (1993)	Emploi agricole	Surface agricole
UE à 15	18,0	20,3	14,5	21,8
UE à 20	17,6	19,5	9,4	17,8
UE à 25	17,4	19,0	6,7	15,1

Notes : (*) Pour mémoire, la France reçoit actuellement 22,9 % des dépenses agricoles communautaires (FEOGA-garantie : 24,3 % et FEOGA-orientation : 9,6 %), et représente 16,8 % du financement du budget européen ; (**) Indicateur approché pour le financement.

Source : Direction de la Prévision.

En Allemagne, des aides sont données avec des contraintes environnementales aussi peu restrictives que « faire pousser de la vigne sur des terrains en pente ». Des paiements sont donnés pour « maintenir » des agricultures extensives (Allemagne et Italie), pour « maintenir le paysage », « maintenir des vergers » (Italie, Luxembourg, Autriche), ou des landes (Écosse), voire « préserver l'héritage culturel dans les paysages » (Suède), et imposent peu de contraintes par rapport aux pratiques actuelles. Certains seuils d'éligibilité à des paiements pour « limiter la fertilisation organique » ou « stabiliser la rotation des cultures » semblent à première vue assez laxistes au regard des techniques culturales dans les régions concernées.

Dans tous les cas, il y a lieu de penser que des objectifs de soutien au revenu sont ajoutés aux préoccupations environnementales dans la définition de ces programmes. Certes, n'ayant pas d'information sur les conditions locales, on ne peut exclure le cas où des cahiers des charges, même s'ils semblent peu contraignants, soient en fait adaptés de manière efficace à des situations locales particulières. Mais les niveaux des primes soulèvent les mêmes interrogations. Les sommes payées pour la réalisation d'un objectif donné sont en effet très variables. Les aides globales des programmes sont par exemple de 30 écu/ha et 500 écu/ménage concerné en Espagne, contre respectivement 500 et 4 500 écus au Luxembourg. Là encore,

on ne peut exclure que cette hétérogénéité corresponde à une adaptation des programmes à l'utilité de réservation des agriculteurs, mais ceci montre la difficulté dans laquelle se trouverait la réglementation européenne pour s'assurer que les programmes nationaux ne distordent pas les conditions de concurrence.

Pour la France, l'enjeu est de taille puisqu'on a souligné l'intérêt pour l'agriculture française de pouvoir exprimer ses avantages comparatifs au niveau intra-communautaire. L'enjeu est cependant d'intérêt collectif. L'utilisation optimale des facteurs de production, grâce à des organisations communes de marché, fait partie des objectifs initiaux de la PAC. Il serait paradoxal que l'adaptation aux contraintes multilatérales, qui vise à réduire les distorsions de concurrence dans les échanges agricoles internationaux, s'accompagne de la réintroduction de telles distorsions au niveau intra-communautaire.

Un autre argument s'opposant à la renationalisation de la PAC est plus spécifique aux compensations des baisses des prix institutionnels. On a déjà indiqué que ces réformes étaient bénéfiques au niveau européen, mais généraient des transferts entre États. Renationaliser les aides dans ce contexte reviendrait à considérer que les problèmes redistributifs à résoudre sont seulement internes aux États et peuvent être laissés à leur charge.

Dans l'ensemble, ceci suggère de ne laisser au niveau national que des paiements qui satisfont des critères aussi stricts que ceux qui permettent l'éligibilité dans la « boîte verte » de l'AAUR. Deux nuances peuvent toutefois être apportées à cette orientation :

• Au niveau de la mise en œuvre, une certaine souplesse peut néanmoins être laissée aux États, pour trouver les solutions adaptées aux situations locales, qu'ils connaissent mieux que les instances communautaires. Dès lors, une certaine délégation de la politique d'aides est justifiée. Mais il faut alors conserver la solution dans laquelle les États font approuver ces solutions par la Commission.

• Au niveau de la conception de la politique d'aides, les États peuvent tenter aussi d'exploiter leur avantage informationnel pour obtenir des transferts supérieurs à ceux qui sont justifiés. Pour prévenir ce type de comportement, une sorte de ticket modérateur laissé à la charge des États pourrait être imaginée.

Le problème des quotas laitiers

Compte tenu des perspectives d'excédents qui ont été recensées, et dans la mesure où le soutien par les prix a constitué l'approche générale de la PAC originelle, la question du découplage concerne toutes les organisations communes de marché : céréales, lait, viande bovine, etc. L'état des réformes demeure cependant hétérogène, la réforme de 1992 ayant essentiellement concerné les céréales.

Dans le secteur de la viande bovine, la réforme de 1992 ayant pris place au moment où le déséquilibre cyclique dans ce secteur était à son point bas, l'excès d'offre cyclique a coïncidé ensuite avec la crise de la « vache folle ». Cependant l'instrumentation du découplage, c'est-à-dire la possibilité de réaliser un certain transfert du soutien par les prix vers des aides directes, est en place, même si les primes animales demeurent couplées, et que leurs modalités rigides de contingentement freinent les restructurations.

Le secteur du lait pose des problèmes complexes, non seulement du fait des écarts de prix existants par rapport aux prix internationaux, mais surtout parce que, dans ce secteur, la maîtrise de l'offre communautaire est assurée depuis le milieu des années quatre-vingt par un système de quotas. On se trouve donc dans le cadre d'une maîtrise quantitative, et l'instrumentation du découplage reste à créer. De plus, cette hétérogénéité complique le processus d'ajustement dans le secteur allaitant, compte tenu des interactions entre les deux secteurs, comme le montrait Litvan (1996), qui envisageait un transfert progressif des primes bovines vers des aides à la surface. Une telle orientation, qui aurait permis d'introduire plus de neutralité dans les mécanismes de soutien pour la viande et les céréales, bute en effet sur le traitement des surfaces en herbe utilisées par le troupeau laitier, qui ne reçoit pas d'aides directes, et dont les producteurs demeurent soutenus par les prix.

L'avenir des quotas laitiers est ainsi en question, la Commission envisageant pour l'avenir des baisses de prix, et non un durcissement des contraintes quantitatives, pour réduire l'offre. Cette réorientation s'explique par le fait que les contraintes multilatérales mettent l'accent sur les écarts de prix internationaux et non seulement sur les déséquilibres en volume. L'hypothèse d'une suppression à terme des quotas laitiers a été ouvertement envisagée dans certains pays.

Quatre types d'arguments peuvent néanmoins justifier le recours à ce type d'instrument. Les deux premiers renvoient à des considérations distributives, les deux autres aux problèmes d'ajustement des marchés :

• Dans un contexte de soutien par les prix visant à assurer un revenu satisfaisant aux agriculteurs, le contingentement de l'offre est un moyen de limiter la distorsion de l'offre productive, tout en échappant à la budgétisation du soutien au revenu des producteurs concernés

• Sur un marché en oligopole, la recherche de rente devient plus active, la restriction de la production étant alors un moyen d'exploiter un pouvoir de marché ;

• Si l'on envisage un ajustement des prix par un mécanisme itératif de type *cobweb*, le convergence des prix n'est assurée que si l'offre est relativement inélastique par rapport à la demande. En revanche, une offre très élastique conduit à des oscillations du prix. Le contingentement peut alors apparaître comme un moyen d'éviter des fluctuations de prix, coûteuses pour le consommateur, qui doit *in fine* payer la prime de risque demandée par le producteur (Mahé, 1977, Boussard, 1996).

• Dans une perspective plus transitoire, la combinaison de l'incertitude et de l'irréversibilité, par exemple dans le choix de capacités de production, peut rendre problématique la résorption d'un excès d'offre. Pour faciliter l'ajustement lorsque la réallocation des capacités apparaît difficile sans coordination des décisions, une coopération temporaire entre producteurs peut être souhaitable. Elle peut également être préférable à leur intégration, qui s'accompagnerait de la création d'un pouvoir de marché. Cette approche correspond à celle d'un « cartel de crise » en politique de la concurrence.

Ces arguments doivent être appréciés au cas par cas, la portée de chacun d'eux étant très différente, par exemple, entre le sucre et le lait, qui relèvent tous deux de mécanismes de contingentements. Dans ce dernier secteur, le premier argument évoqué ci-dessus est incontestablement à la genèse du dispositif. Mais, on ne peut négliger les problèmes de coordination dans les secteurs d'élevage visant la production de viande, compte tenu des délais intervenant entre les décisions de produire et celles de consommer. Ces secteurs sont ainsi caractérisés par des cycles importants. Par ailleurs, par rapport aux grandes cultures, l'offre à long terme y est relativement élastique, dans la mesure où elle est moins dépendante du facteur terre.

Pour les années qui ont suivi la mise en place des quotas, on peut défendre, rétrospectivement, la référence à une sorte de cartel de crise, les programmes de restructuration publics de rachat de quotas ayant favorisé alors une restructuration rapide de la filière laitière française et permis une amélioration sensible de sa compétitivité. En théorie, un cartel de crise ne doit cependant être que transitoire, ne durant que le temps nécessaire à la mise en application des aménagements de capacités à même d'éliminer les causes de la crise.

Aujourd'hui, les inconvénients d'une telle approche exclusive tendent cependant à s'accroître :

• La rigidité de la gestion des quotas a figé la répartition géographique des productions, empêchant leur réallocation en fonction des évolutions des coûts de l'aliment et de la proximité des bassins de consommation, et la spécialisation vers les produits bien valorisés. Sur la période récente, la compétitivité de la filière semble avoir marqué le pas.

• Les déséquilibres de marché prévisibles sont importants, alors même que la valeur implicite des quotas existants est déjà considérable, supérieure au prix de production du lait (Delache et al., 1995).

• Dans un tel contexte, les mécanismes de prix faciliteraient à la résorption des déséquilibres, en resolvabilisant la demande, et en réduisant l'offre.

Parmi les solutions imaginées pour satisfaire les contraintes multilatérales figurent les systèmes de double prix. L'idée consiste à autoriser la production hors quotas pour exporter sans restitution. Une telle solution soulève des problèmes délicats de mise en œuvre et de contrôle, et donc de

compatibilité avec nos engagements au GATT. En tout état de cause, un système de double prix n'est véritablement utile que si certains producteurs peuvent accéder à la marge aux marchés internationaux sans restitutions. En effet, face à un tel dispositif, l'intérêt d'un producteur est de servir en premier le marché intérieur, où le prix est soutenu, et de ne se tourner qu'ensuite vers l'extérieur. Or, pour la poudre de lait, qui apparaît comme le secteur le plus contraint par l'AAUR, les prix du marché mondial semblent beaucoup trop bas pour envisager que des producteurs disposent de coûts marginaux à ce niveau.

En conséquence, des baisses de prix devront être envisagées. Celles-ci faciliteront par ailleurs le problème de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, dont les prix sont généralement inférieurs (de 20 à 50 %) aux prix communautaires, en évitant de stimuler chez eux une offre excessive (Beynet et Gourlet, 1996).

Dans le même temps, l'introduction d'une plus grande mobilité des quotas semble nécessaire au niveau national, voire communautaire. Les quotas non échangeables pérennisent en effet les inefficacités productives, en empêchant l'égalisation des coûts marginaux entre producteurs, qui serait la condition de cette efficacité. La spécialisation est ainsi freinée. Ceux qui veulent quitter l'activité laitière ne peuvent réaliser le capital correspondant à leurs droits à produire, et les plus performants ne peuvent s'agrandir. À cet égard, le fonctionnement des marchés de quotas existants, par exemple au Canada, est instructif, car ils ont permis une forte restructuration du secteur laitier, qui s'est avérée compatible avec la prise en compte d'objectifs sociaux et démographiques. En particulier, il n'a pas été créé de barrières à l'installation de jeunes producteurs, et les régions qui ont cédé des quotas ont pu développer d'autres productions (encadré 10).

Bien évidemment les baisses de prix à envisager sont progressives, le lait restant un secteur très protégé dans beaucoup de pays, et l'argument de stabilité du marché pouvant justifier simultanément le maintien durable d'instruments quantitatifs.

La rémunération des services territoriaux et écologiques

La dimension multifonctionnelle de l'agriculture est particulièrement mise en avant dans le projet de loi d'orientation agricole, qui envisage à cette fin de soutenir les exploitations sur une base contractuelle, par le biais de contrats territoriaux d'exploitation. Cette orientation a été controversée. Mais on schématiserait outrageusement la question en n'y voyant que matière à opposer les tenants de la vocation exportatrice de l'agriculture française, aux promoteurs d'une agriculture devant essentiellement « jardiner » l'espace. Insister sur la nécessité d'une approche autonome en matière de développement rural, prenant en compte les fonctions assurées par l'agriculture pour la préservation des paysages, l'économie et la société est fondé.

10. Les marchés de quotas laitiers au Canada

La politique laitière canadienne a pour objectifs de lutter contre l'instabilité des marchés, d'assurer les approvisionnements des industries et des consommateurs et de garantir un revenu stable aux producteurs. Pour ce faire, elle repose à la fois sur un système de gestion des approvisionnements de lait, et sur un mécanisme de soutien des prix, dans un cadre très protégé.

La gestion des approvisionnements vise à équilibrer les approvisionnements de lait destinés à la transformation, et la demande des produits laitiers, en se fondant sur les besoins nationaux en matière grasse. Elle s'opère au moyen de quotas pour le lait destiné à la transformation industrielle (59 % de la production laitière en 1992) et pour le « lait de consommation » (lait nature et crème fraîche). Le quota de mise en marché pour le lait de transformation remonte à 1970. Dès lors qu'il y a eu des quotas, s'est posé le problème de leur échange entre producteurs.

Depuis, chaque province a expérimenté différents systèmes d'échange de ces quotas. Les essais successifs ont abouti à la mise en place d'un marché centralisé unique, qui fonctionne pour les quotas non liés aux actifs de l'exploitation agricole. Le fonctionnement du marché centralisé unique tend à rapprocher les conditions du marché de celles de la concurrence parfaite : les achats et les ventes se font à un prix d'équilibre unique ; l'anonymat des acheteurs et des vendeurs est garanti ; les vendeurs ont un rôle aussi important que les acheteurs ; l'information des producteurs sur les marchés est assurée. Cette évolution s'est accompagnée d'une hausse du prix des quotas, et le marché libre des quotas a joué comme outil de restructuration du secteur laitier canadien en accélérant le phénomène de concentration des exploitations.

Toutefois les préoccupations d'aménagement du territoire sont prises en compte, en limitant les transferts depuis certaines zones jugées fragiles. Par ailleurs, une retenue perçue sur les transferts (autres que familiaux), sert à alimenter une réserve pour doter les jeunes agriculteurs qui s'installent. En ce qui concerne l'impact du marché des quotas sur la localisation de la production, l'expérience canadienne montre qu'il n'y a pas eu de délocalisation marquée, spécifiquement liée au marché des quotas. Toutefois, le changement de localisation de la production a été accéléré par ce marché, la délocalisation se faisant en fonction du coût d'opportunité des autres productions que le lait. Les régions du centre du Québec ont ainsi gagné du quota : la production laitière s'est déplacée des terres où il y a possibilité de cultiver du maïs grain vers les régions à potentiel fourrager.

Source : Goudounèche, 1995.

D'une part, cette approche montre qu'il y a bien deux dimensions distinctes à prendre en compte : production de biens agricoles d'un côté, sachant que la Commission plaide simultanément pour une ouverture de l'agriculture européenne aux marchés mondiaux, et, production de services territoriaux de l'autre. D'autre part, elle montre que le sujet dépasse le cadre français.

Certes, il est toujours difficile de détecter les évolutions que l'on peut véritablement juger comme irréalistes ou inacceptables. On peut ainsi imaginer que ces qualificatifs auraient été appliqués à des projections prévoyant au début des années soixante-dix que la part de la population active agricole serait ramenée en une quinzaine d'années de 13 à 4 %. La situation britannique suggère d'ailleurs qu'une nouvelle division par deux de ce taux est tout à fait possible.

Fixer une norme minimale de densité d'agriculteurs n'a donc pas grand sens. En revanche, on ne peut nier l'attachement exprimé en France à une répartition équilibrée des activités sur le territoire, associée au maintien d'un réseau important de villes « moyennes ». Ces préférences – même s'il est difficile de les traduire en termes précis de demande collective pour un bien particulier – doivent être prises en compte, et elles ne peuvent probablement être satisfaites dans le cadre d'une agriculture dont la seule valorisation résulterait des matières agricoles offertes sur les marchés mondiaux. Pour autant, s'il s'agit de valoriser les productions agricoles pour lesquelles les marchés sont internationalisés, les prix mondiaux sont pertinents. En conséquence, les instruments à mettre en œuvre pour rémunérer les services écologiques et territoriaux sont spécifiques, et ils doivent être découplés de la rémunération des produits agricoles.

Une agriculture multifonctionnelle peut-elle être soutenable, et à quelles conditions ? De manière plus précise, la question devrait être formulée ainsi : quels mécanismes d'incitations sont susceptibles de favoriser l'émergence d'une telle agriculture ?

Les économies de gamme ne se décrètent pas. Les exploitations agricoles sont des entreprises, dont l'efficacité suppose la capacité de gérer, qu'il s'agisse du choix de leurs productions, des facteurs utilisés, des investissements ou de leurs structures. On ne peut imaginer stimuler l'efficacité productive lorsqu'il s'agit de produire des biens publics, et la brider, par un contrôle administratif des structures ou une rigidification de la répartition géographique des productions. Ceci ne pourrait conduire qu'à des gaspillages, se traduisant concrètement par le maintien de structures improductives, et un frein mis aux exploitations les plus dynamiques, qui doivent pouvoir croître. Multiplier les conditionnalités, et les contraintes environnementales sans avoir précisément défini les valorisations des « externalités » que l'on souhaite inciter (ou décourager selon les cas), signifierait en pratique des pondérations aléatoires entre les différents objectifs, et donc beaucoup d'incohérences.

Il est de ce fait douteux qu'une approche directive, par la réglementation, garantisse la légitimité du soutien aux agriculteurs dans une perspective pérenne. De plus, il paraît difficile en termes d'économie politique de justifier un niveau de soutien significatif au secteur agricole pour des motifs environnementaux sans améliorer la prise en compte par celui-ci des nuisances qu'il occasionne par ailleurs. Le récent rapport de l'Institut Français de l'Environnement insiste en effet sur l'incapacité, jusqu'à présent, à juguler les rejets polluants de l'agriculture, notamment intensive. La contamination par les nitrates des eaux de surfaces tend à se généraliser. Les pollutions des rivières et nappes polluées par les pesticides sont certes moins étendues, mais en général durables. Des nappes comme celle de la Beauce sont menacées. Les taux de matière organique des sols agricoles baissent significativement, notamment, dans la Beauce, la Brie, l'Aquitaine et le Roussillon. L'érosion touche les zones de grandes cultures. Aussi bien les grandes cultures que l'élevage sont responsables des rejets azotés, et l'agriculture contribue fortement à l'érosion des sols et à l'épuisement des nappes phréatiques, à cause notamment de l'irrigation. Or certaines de ces pratiques se sont développées en dehors de toute véritable responsabilisation des agriculteurs aux coûts sociaux qu'elles engendraient, la pollution étant même indirectement subventionnée lorsque l'on considère les sur-primes à l'irrigation.

L'affirmation suivant laquelle, malgré tout, les agriculteurs produisent sûrement plus de biens publics qu'ils ne dégradent l'environnement ne suffit pas. Non seulement, elle n'est pas documentée, mais surtout elle manque l'essentiel : le problème n'est pas d'établir une équation globale pour l'ensemble du secteur agricole, mais de mettre en place des incitations microéconomiques, favorisant l'offre de services territoriaux ou écologiques ayant une valeur collective, et décourageant les pollutions, en faisant ressentir aux acteurs concernés le coût des dommages engendrés. En d'autres termes, ceci suggère la mise en place, à la fois d'une écofiscalité des nuisances, et de subventions « couplées » à la production d'externalités positives, suivant les principes généraux de l'économie de l'environnement.

Cette observation permet déjà de dire ce que ne peut être la gestion contractuelle de la politique agricole, à savoir une tentative de déclinaison au niveau local de cette équation globale rassurante, visant à consolider en l'état l'existant. Aller plus loin dans la définition d'incitations économiques favorisant une agriculture multifonctionnelle et respectueuse de l'environnement nécessite de regarder séparément les deux types d'externalités, négatives et positives.

Au-delà de la suppression des subventions indirectes à la pollution (poussant par exemple encore à l'extension des surfaces irriguées), de la taxation des pollutions résiduelles des élevages ayant bénéficié de subventions pour leur mise aux normes, et de celle des prélèvements dans les nappes aquifères qui dès aujourd'hui doivent être rationnés, la mise en place de taxes environnementales « pigouviennes » sur les engrais azotés et peut-être sur les phyto-sanitaires serait souhaitable, de même que la tarification à son coût réel de l'eau à usage agricole.

Le principal obstacle est de nature redistributive, ce qui exclut l'hypothèse où la mise en place d'une fiscalité environnementale dans ce secteur viserait à procurer un double dividende, les recettes fiscales ainsi obtenues étant utilisées en dehors de l'agriculture pour diminuer d'autres taxes jugées trop distorsives. Mais ces problèmes redistributifs ne justifient, ni l'exemption des pollueurs, ni le recours à l'approche réglementaire, opaque sur les coûts et transferts engendrés, et globalement plus coûteuse. L'affectation d'une partie des taxes correspondantes pour financer des dépenses, notamment de dépollution ou de mise aux normes, peut être envisagée de manière transitoire dans la perspective d'une réintégration de l'agriculture dans le droit commun de la gestion de l'eau. Il conviendrait alors de prendre garde à ne pas reproduire les logiques de financement et de « juste retour » qui ont affaibli l'efficacité des agences de bassin. À cet égard, le contexte agricole est peu propice, car souvent la véritable question n'est pas de mettre en place des investissements de dépollution, mais de s'interroger sur la pertinence économique et sociale de certains équipements, ou pratiques agricoles à la fois très polluantes et contribuant à l'excès d'offre sur les marchés agricoles : la mise aux normes pour pérenniser certains élevages très intensifs n'est pas toujours opportune ; et il en va de même pour la création de nouvelles ressources en eau, comme le barrage de Charlas, qui visent à compenser les prélèvements excessifs de l'irrigation alors que ce sont les incitations à irriguer qui doivent être préalablement revues.

Dans ces conditions, deux types d'instruments sont à privilégier (Bureau et Hourcade, 1997) :

• La réalisation de transferts compensatoires. Ceux-ci doivent être forfaitaires pour ne pas perdre les effets incitatifs. Ils doivent aussi être transitoires. Sans cela ceux qui, par exemple, ont joué l'extensification auraient le sentiment d'être pénalisés deux fois : la première fois, dans la concurrence avec les plus intensifs ; la seconde en tant que contribuable, participant au financement de leur mise aux normes. Aussi bien la démographie agricole que l'existence de surcapacités à résorber suggèrent donc de privilégier les formes de compensation facilitant la sortie du marché des équipements qui apparaissent inadaptés d'un point de vue économique et social.

• La mise en place de marchés de droits, sous forme de banques de l'eau ou du lisier par exemple. Ce type d'instruments a les mêmes vertus que la fiscalité du point de vue de l'efficacité économique, puisqu'il favorise l'égalisation des coûts marginaux des dommages ou de dépollution. Dans un contexte de restructurations, il est par ailleurs intéressant, car il permet à certains acteurs de sortir du marché ou de se réorienter en vendant leurs droits. Toutefois, on ne doit l'envisager que dans la mesure où il apparaît véritablement performant, ce qui suppose la possibilité effective de bien faire fonctionner un marché, et que le risque d'effet de seuil sur les dommages justifie la définition d'un quota global.

La rémunération des externalités positives pose un problème d'évaluation, car il n'est pas simple d'attribuer une valeur à un paysage par exemple. Certes, des méthodes sont disponibles pour cela (Madelin, 1995 et Bonnieux, 1998), dont on peut regretter le peu d'applications auxquelles elles ont donné lieu en France. Mais on doit admettre cependant qu'il restera difficile d'établir ce qui serait l'équivalent d'un barème de rémunération des biens publics territoriaux et environnementaux fournis par les agriculteurs. Dans ces conditions, l'approche contractuelle trouve ici son terrain de prédilection.

Ses avantages comparatifs se situent à deux niveaux :

• L'adaptation aux conditions locales, le contrat pouvant être vu comme l'issue d'une forme de marchandage « Coasien », définissant un ensemble d'actions collectivement bénéfiques au sein d'un bassin donné. À titre illustratif, on peut se référer par exemple aux contrats passés dans certaines régions entre les producteurs d'eaux minérales et les agriculteurs, ou au programme agri-environnemental MEKA dans le Bade-Wurtemberg, qui a sans doute poussé le plus loin la démarche contractuelle ;

• La facilitation d'investissements spécifiques par les agriculteurs, qui ne pourraient prendre place en l'absence de visibilité suffisante sur les conditions futures de leur rémunération.

Pour être efficaces, de tels contrats doivent cependant respecter des règles générales, que l'on peut transposer d'autres secteurs :

• Transparence. Des subventions ou contraintes opaques sont en effet incompatibles avec la concurrence, et elles ne favorisent pas la rationalisation des actions visant un bénéfice environnemental donné ;

• Responsabilisation de la puissance publique. Les externalités territoriales et écologiques ne sont pas du ressort des agriculteurs, en ce sens où c'est aux collectivités concernées d'en mesurer les bénéfices et de les rémunérer. Une approche réglementaire, ou la définition des contrats à un niveau inapproprié, risquent à la fois d'imposer des contraintes ou des coûts arbitraires, et de conduire à la fourniture de services dont la valeur sociale est trop faible. Il convient aussi que la puissance publique soit incitée à comparer l'intérêt de faire fournir de tels services par l'agriculture aux solutions alternatives ;

• Envoi de signaux appropriés à l'agriculture, qui doit avoir une mesure précise de la valeur des services qu'elle est susceptible de fournir. Leur production doit ainsi être encouragée par des incitations économiques ciblées, et non par des formes de subventions non incitatives, s'apparentant à un soutien au revenu.

Cette manière d'aborder la rémunération des objectifs environnementaux et sociaux associés à l'agriculture n'est pas incompatible dans son principe avec les contraintes multilatérales. Le concept de multifonctionnalité, du point de vue de la réglementation des échanges internationaux, se traduit

seulement par la nécessité de faire admettre qu'une variété de programmes doit être maintenue dans la plupart des sociétés qui ont des objectifs spécifiques quant à la vie rurale, où l'agriculture joue un rôle important.

Ceci n'apparaît certes pas essentiel à de nombreux pays, pour lesquels la société rurale et l'aménagement du territoire n'ont pas la même importance qu'en Europe. Les grands pays exportateurs, souvent relayés par les organisations internationales, tendent à dénier tout rôle particulier à l'agriculture dans ce domaine, en arguant que le maintien d'un tissu social rural pourrait passer par la petite industrie ou le tourisme. Ces activités sont cependant beaucoup plus concentrées sur le territoire.

S'il est important de permettre l'essor de programmes de développement rural dans la codification internationale du commerce, défendre des restrictions au commerce comme des instruments pour maintenir la multifonctionnalité de l'agriculture est en revanche irréaliste tant le concept n'est pas universellement partagé, et tant le risque de bloquer ainsi la libéralisation des échanges agricoles serait alors fort dans la négociation. Une telle option semble donc inacceptable pour nos partenaires. En revanche, on ne peut exclure de défendre le maintien de la « boîte bleue », si des politiques non complètement découplées s'avéraient être le seul moyen d'atteindre des objectifs particuliers assignés à l'agriculture (Josling, 1998).

Pour nombre de pays, la « boîte verte » est cependant l'instrument qui a précisément été défini pour permettre aux pays de concrétiser leurs préoccupations en terme de tissu rural et de fonctions environnementales. Mais il n'est pas certain que les critères de la « boîte verte » permettent toujours en pratique d'encourager les différentes fonctions de l'agriculture, comme on y aspire en Europe. La redéfinition ou l'adaptation éventuelles des critères d'autorisation des aides est, de ce point de vue, un enjeu des prochaines négociations internationales.

Conclusion

Si les accords de Marrakech ont radicalement modifié le cadre d'exercice du commerce international des produits agricoles, ce sont principalement les engagements sur les exportations subventionnées qui tendent à être contraignantes pour l'Union européenne. La pression des grands exportateurs devrait encore focaliser les négociations du prochain cycle sur cette question, ainsi que sur les problèmes d'accès aux marchés. On ne peut toutefois s'en tenir à cette observation, sans y ajouter trois autres éléments : les intérêts des autres pays ne peuvent être ignorés, ce qui élargit la gamme des sujets à considérer ; l'émergence des problèmes non tarifaires doit être conciliée avec l'exigence accrue des consommateurs et des populations concernant les modes de production agricoles ; une nouvelle réforme de la politique agricole commune est nécessaire, qui doit notamment prendre en compte les règles fixées par l'AAUR en matière de soutien.

Aussi bien ces règles que les engagements pris en matière de réduction des exportations subventionnées, conduisent à envisager un approfondissement du processus de découplage entre les prix agricoles et le soutien au revenu des agriculteurs. À la condition que des filets de sécurité soient mis en place, une telle approche ne doit pas être écartée. Elle est en effet source d'efficacité économique à long terme.

D'une part, elle contribue à la résorption des déséquilibres des marchés agricoles européens. De ce point de vue, elle est sans doute préférable à une approche par contingentements, qui empêche la France d'exprimer ses avantages comparatifs et sa compétitivité au niveau intra-communautaire. L'absence de distorsions de concurrence à ce niveau est essentielle.

C'est dans cette perspective que doit être analysée l'orientation consistant à baisser à nouveau les prix dans les grandes cultures. En revanche, se fixer comme objectif d'accroître à tout prix les parts de marché en volume dans les échanges internationaux de céréales n'a pas de sens en général. Pour les mêmes raisons, l'hypothèse d'une baisse du prix du lait mérite une analyse approfondie. Cette baisse ne peut cependant être que progressive. En tout état de cause une plus grande souplesse dans l'allocation des quotas laitiers doit simultanément être recherchée.

D'autre part, l'idée de découplage n'est pas contradictoire avec la volonté – peut-être même devrait-on dire la nécessité, dans le contexte européen – de développer une agriculture multifonctionnelle. Pour être pérenne, la fourniture de services territoriaux et écologiques doit en effet résulter, au-delà d'un soutien de base relativement neutre, d'incitations économiques plus ciblées, représentatives de leur valeur pour la collectivité. Compte tenu des difficultés méthodologiques que pose cette évaluation, et pour s'adapter aux conditions locales, une approche contractuelle apparaît pertinente en ce domaine. Mais elle ne doit pas être synonyme d'opacité. Simultanément, les agriculteurs doivent être incités à réduire leurs pollutions, soit par la mise en place de marchés de permis adaptés, soit par des taxes environnementales, associées transitoirement à des transferts favorisant les restructurations ou la mise aux normes.

Le découplage nécessite cependant des phases de transition pour les agriculteurs européens pendant lesquelles les agriculteurs qui subiront les baisses de prix doivent être équitablement compensés par les bénéficiaires au niveau européen, alors que du côté américain, les réformes réalisées et la situation commerciale pousseront à élever le niveau d'exigence en matière de soutien. En ce domaine, il n'apparaît cependant pas, au niveau des principes, de contradiction définitive entre le processus de libéralisation des échanges agricoles et l'existence de politiques internes visant à favoriser une agriculture multifonctionnelle, dès lors que celles-ci recourent à des instruments plus efficaces que le soutien des prix. En pratique, il est en revanche crucial que la définition précise des critères de la « boîte verte » permette de concrétiser l'attention apportée, en France et plus généralement en Europe, aux services écologiques et territoriaux fournis par l'agriculture.

Références bibliographiques

APCA (1994) : « L'accord du GATT du 15 décembre 1993 », *Chambres d'Agriculture*, n° 818, supplément.

Bazin E., F. Colson F. et V. Chatellier (1997) : « Simulations dans le cadre de l'Agenda 2000 d'un rééquilibrage des aides directes privilégiant les soutiens à la gestion de l'espace », *Société Française d'Économie Rurale*, novembre.

Beynet P. et S. Gourlet (1997) : « Les principales filières agricoles dans les PECO », *Notes Bleues de Bercy*, n° 116.

Blanchet D. , C. Chéreau, J-C. Debar et A. Revel (1996) : *La révolution agricole américaine*, Economica.

Bonnieux F. (1998) : « Évaluation économique des externalités de l'agriculture : portée et validité des méthodes pour la décision publique », *INRA-ESR*, Rennes.

Bontems P. et J-C. Bureau (1996) : « Les paiements directs en agriculture : politique communautaire ou politiques nationales ? », *Économie Rurale*, n° 232, pp. 55-61.

Boussard J-M. (1996) : « When Risk Generates Chaos », *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 29, pp. 433-446.

Bureau D. et Z. Formery (1989) : « Quand peut-on justifier des aides aux exportations », *Annales d'Économie et Statistiques*, 12, pp. 109-126.

Bureau D. et J-C. Hourcade (1998) : « Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique », Rapport du CAE, n° 8.

Bureau J-C., E. Gozlan, S. Marette (1998) : « Barrières non tarifaires et réglementation de la qualité des produits alimentaires », *INRA-ESR*, Grignon.

Bureau J-C. (1998) : « Farm Asset Values and Agricultural Support », Forum on Agricultural Policies in Non-Member Countries, *Organisation de Coopération et de Développement Économique*, Paris.

Bureau J-C., H. Guyomard, L. Morin V. et Requillart (1997) : « Quota Mobility in the European Sugar Regime », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 24, n° 1, pp. 1-30.

Butault J-P., M. Desquilbet, A. Gohin, O. Gorin, H. Guyomard et C. Le Mouël (1998) : « Éléments d'analyse de la proposition "Agenda 2000" de réforme de la Politique agricole commune », *INRA-Économie*, septembre.

Carson C. (1998) : « The Uruguay Round Agreement on Agriculture », *OCDE Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture*, Paris, 26-27 octobre.

Colson F. et V. Chatelier (1998) : « Évaluation des effets du projet Agenda 2000 sur les exploitations agricoles françaises », *INRA-Économie*, Nantes.

Commission européenne (1995) : « CAP Working Notes. Special Issue, GATT and European Agriculture », *Direction Générale de l'Agriculture*, Bruxelles.

Commission européenne (1997) : « Long Term Prospects, Grains, Milk and Meat Markets. CAP 2000 Working Document », *Direction Générale de l'Agriculture*, Bruxelles, avril.

Delache X. (1995) : « Évolution de la Politique agricole commune », *Document de Travail de la Direction de la Prévision*, n° 95-15.

Delache X., C. Goudouneche, H. Guyomard, X. Irz et L.P Mahé (1995) : « Analyse microéconomique d'un marché de droits : application aux quotas laitiers », *Économie et Prévision*, n° 117-118, pp. 61-76.

Gohin A., O. Gorin, H. Guyomard et C. Le Mouel (1998) : « Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : définition GATT et interprétation économique », *Commission Européenne-Direction Générale de l'Agriculture*, Document FAIR-PL, n° 97-3481.

Gohin A., H. Guyomard, et C. Le Mouel (1998) : « Éléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXI^{e} siècle », *Économie Rurale*, n° 244.

Le Mouel C. (1998) : « Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien interne des revenus agricoles », *INRA-ESR*, Rennes.

Goudouneche C. (1995) : « Le marché des quotas laitiers au Canada : une expérience originale », *Économie et Prévision*, n° 117-118, pp. 175-182.

Guyomard H. et L.P. Mahé (1995) : « La nouvelle instrumentation de la politique agricole », *Économie et Prévision*, n° 117-118, pp. 15-30.

IFEN (1998) : « L'environnement en France », *Institut Français de l'Environnement*.

Josling T. (1998) : « The Uruguay Round Agreement on Agriculture: A Forward Looking Assessment », *OECD Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture*, Paris, 26-27 octobre.

Litvan D. (1996) : « Des aides à la surface : pour un élevage plus extensif, une meilleure régulation du marché, et une plus grande intégration au territoire », *Document de Travail de la Direction de la Prévision*, n° 96-9.

Madelin (1995) : « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture », *Économie et Prévision*, n° 117-118.

Mahé L.P. (1977) : « Le coût des fluctuations cycliques agricoles pour la collectivité », *Revue Économique*, 28, 6, novembre.

Mahé L.P. (1997) : « Environnement and Quality Standards in the WTO. New Protectionism in Agricultural Trade », *European Review of Agricultural Economics*, 24, 3-4, pp. 480-503.

Ministère de l'Agriculture (1998) : « Les concours publics à l'agriculture, 1993-1997 », *Direction des Affaires Économiques et Financières*, Paris.

Newbery D. et J. Stiglitz (1984) : « Pareto Inferior Trade », *Review of Economics Studies*, LI, pp. 1-12.

OCDE (1995) : « Le cycle d'Uruguay. Évaluation préliminaire des conséquences de l'accord sur l'agriculture dans les pays de l'OCDE », *Organisation de Coopération et de Développement Économique*, Paris.

OCDE (1998a) : « L'Accord d'Uruguay sur l'agriculture et les produits transformés », *Organisation de Coopération et de Développement Économique*, Paris.

OCDE (1998b) : « Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Mesure du soutien et informations de base », *Organisation de Coopération et de Développement Économique*, Paris.

Tangermann S. (1996) : « Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and Prospects », *Journal of Agricultural Economics*, 47,3, pp. 315-337.

Commentaire

Paul Champsaur

Directeur Général de l'INSEE

Je voudrais commencer par un préalable en forme de demande d'excuses. Je n'ai plus suivi le dossier de la Politique agricole commune depuis que j'ai quitté la Direction de la Prévision en 1992. Mon commentaire sera donc trop général car je connais mal les derniers développements, en particulier le détail du volet agricole de l'Agenda 2000, sur lequel la Direction de la Prévision est beaucoup plus qualifiée que moi.

Mon commentaire concerne principalement la seconde partie du texte du rapport, c'est-à-dire l'économie du secteur agricole européen.

J'ai lu avec énormément de plaisir le texte de Dominique Bureau et Jean-Christophe Bureau. Il m'a permis d'actualiser de façon très efficace et synthétique mes connaissances du sujet, qui commençaient à dater.

Je suis en plein accord avec la méthode. Ceci me donne l'occasion de souligner que le raisonnement économique classique s'applique remarquablement bien à l'agriculture, parce que les entreprises agricoles sont petites par rapport à la taille de leur marché, que les techniques se diffusent largement et rapidement, que les produits sont relativement peu différenciés, enfin parce que les coûts de commercialisation sont relativement faibles. En outre on dispose d'une information quantitative très riche et de bonne qualité sur les prix, les quantités, les facteurs de production, sur les agrégats comme sur les distributions. Il est donc possible de faire de la bonne analyse économique appliquée. Appliquée en particulier à l'évaluation des politiques agricoles, l'analyse économique recommande de commencer par

apprécier l'adéquation des instruments d'intervention publique aux objectifs poursuivis. Les auteurs illustrent à plusieurs reprises l'intérêt fondamental de cette discipline.

Je suis également d'accord avec l'essentiel de l'analyse de D. Bureau et J-C. Bureau concernant la réforme de la PAC de 1992. Cette réforme avait précisément pour objectif de doter la PAC d'une palette d'instruments mieux adaptée à la variété de ses objectifs. Cette réforme était conforme à l'intérêt de l'économie européenne, de l'agriculture européenne et de l'agriculture française en particulier, indépendamment des considérations de diplomatie commerciale internationale. En gros cette réforme a atteint ses objectifs, notamment pour les productions végétales, qui en étaient la principale cible. La baisse des prix sur le marché intérieur a bien eu pour effet d'infléchir l'intensité des techniques de production et la croissance de la production, d'accroître les débouchés intérieurs et donc de réduire les déséquilibres.

Cependant il est clair que la réforme a été calibrée « haut » pour des raisons d'acceptabilité politique. En témoignent l'évolution des revenus agricoles depuis lors ainsi que la reprise d'une tendance de l'offre excessive avec, en perspective, la réapparition de déséquilibres graves. Ce jugement sur le calibrage de la réforme est renforcé par l'aggravation de problèmes plus anciens (par exemple le lait) et par la perspective d'élargissement de l'Union européenne. Une nouvelle étape consistant à poursuivre selon la même logique est aujourd'hui nécessaire et, là encore, indépendamment des considérations de commerce international. À cette approbation générale je voudrais ajouter trois remarques : les deux premières appellent à approfondir l'analyse, la troisième exprime plutôt une réaction de scepticisme.

• Il faut se méfier des raisonnements trop globaux, car les fonctionnements des sous-secteurs de l'agriculture sont très différents. Les instruments de régulation correspondants sont donc nécessairement différenciés. En outre il est parfois nécessaire d'intégrer dans l'analyse l'industrie agroalimentaire qui est située en aval de l'agriculture.

Je prendrais l'exemple de la référence au marché mondial et à son prix. Cette référence est souvent présente dans les raisonnements des deux auteurs. Cette référence est-elle toujours pertinente ?

Pour un certain nombre de produits il existe un vrai marché mondial au sens où les quantités échangées sont significatives, où il y a peu d'obstacles non tarifaires et où les prix sont normalement proches des coûts des producteurs les plus importants et les plus efficaces pour peu que les grands exportateurs s'entendent sur les règles du jeu. Les céréales et plus généralement beaucoup de productions végétales entrent dans cette catégorie. Dans ce cas il est justifié que la référence au marché mondial joue un rôle central dans l'analyse et d'avoir en perspective des prix intérieurs proches des prix mondiaux.

Au contraire pour d'autres produits, notamment les productions animales, il n'y a pas de véritable marché mondial car les quantités échangées sont relativement faibles, le marché segmenté sur une base régionale avec des obstacles non tarifaires. Les prix mondiaux sont alors durablement déconnectés des coûts des grands producteurs. L'Union européenne doit alors privilégier la recherche d'un équilibre interne, ce qui implique à la fois d'éviter des surplus inévitablement ruineux et de pouvoir protéger le marché intérieur. Dans ce cas la référence au marché mondial passe plutôt par la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire située en aval, qui dépend du prix du marché intérieur auquel celle-ci s'approvisionne.

• La recherche de « découplage », c'est-à-dire de disposer d'instruments d'intervention distincts pour la régulation de l'offre et pour le soutien aux revenus en veillant à ce que ce dernier n'influence pas l'offre, est un élément essentiel de rationalisation de la politique agricole. Malgré le chemin parcouru des progrès sont encore possibles et souhaitables pour un découplage plus accentué.

Cependant toute l'expérience de l'économie publique est là pour nous rappeler qu'un découplage parfait est inaccessible. L'aide aux revenus est inévitablement liée à la mise en œuvre de facteurs de production. Le degré de découplage possible dépend de l'existence de facteurs de production facilement mesurables, relativement fixes ou dont la mise en œuvre suppose des investissements assez irréversibles. La terre est évidemment le facteur de production qui permet le découplage le plus poussé même si les rentes foncières témoignent de ce que, même dans ce cas, le découplage ne peut être total.

Ainsi les productions végétales se prêtent de façon générale, à une organisation des interventions publiques permettant d'atteindre un niveau de découplage assez élevé. À l'autre extrême, pour les productions animales hors sol, le découplage est très difficile si l'on souhaite soutenir les revenus de façon significative. Les typologies mises en évidence par mes deux commentaires se recoupent largement : les produits pour lesquels des marchés mondiaux significatifs peuvent fonctionner sont aussi, en général, des produits pour lesquels un découplage assez poussé est possible. Incidemment les limites du découplage ne plaident pas en faveur d'une renationalisation partielle de la PAC, sauf à la cantonner au financement d'interventions publiques étroitement répertoriées et plafonnées.

• En ce qui concerne le thème de la multifonctionnalité et plus particulièrement le recours à des contrats de service territoriaux justifiés par les externalités positives (ou la réduction des externalités négatives) générées par le maintien d'une activité agricole dans certaines parties du territoire, un économiste ne peut guère réagir qu'avec scepticisme et, à tout le moins, recommander la prudence. En effet, la voie est extrêmement étroite entre deux écueils : soit distribuer des revenus sans contrepartie précise avec risque de dérapage clientéliste, soit fonctionnariser l'agriculteur par excès de réglementation et de contrôle.

Cette voie étroite suppose que soient définies de façon aussi objective et transparente que possible les caractéristiques des territoires (par exemple, la faible densité de population et la faible productivité du sol) sur lesquels le maintien d'une activité agricole suppose une aide publique allant au-delà de l'application des règles générales.

Commentaire

Pierre Jacquet

Directeur Adjoint de l'IFRI

Ce rapport ne se prête pas à un commentaire facile : il s'agit d'un excellent papier, et il est difficile de ne pas partager l'essentiel de son analyse. La thèse centrale qu'il propose est que l'approfondissement de la réforme de la PAC de 1992, c'est-à-dire du découplage, dépasse de loin les seuls enjeux du succès d'une négociation commerciale multilatérale à venir. Il est un facteur déterminant d'une meilleure efficacité de l'agriculture européenne, d'une meilleure répartition des revenus, de la mise en place d'une agriculture multifonctionnelle. Mes commentaires vont d'abord insister sur ces points d'accord avec ce rapport, qui me semblent mériter un large écho, avant d'évoquer deux thèmes que le rapport aurait peut-être pu analyser davantage.

Il est certain que le découplage des aides est un facteur déterminant d'une meilleure efficacité de l'agriculture européenne. L'argument des auteurs, fondé sur une analyse microéconomique trop souvent ignorée, est que la combinaison de restrictions de production (quotas et mises en jachère) et de prix garantis entraîne des pertes de surplus tant pour les consommateurs (pénalisés par le couple prix/quantité) que pour les producteurs (qui gagnent sur les prix mais perdent sur les quantités à cause du gel de terres productives). Plus fondamentalement, cette combinaison étouffe les avantages comparatifs de nombreuses régions de l'Europe, entraînant une allocation inefficace des ressources à l'intérieur de l'Union. Ce point est particulièrement important pour la France, dont les avantages comparatifs ne sont pas pleinement exploités. Quant à la « vocation exportatrice »

de l'Europe, les auteurs sont particulièrement « polis » à son égard : il s'agit d'une « vocation » d'autant plus artificielle qu'elle repose sur :

- des signaux de prix qui distordent les choix productifs et alimentent des excédents ;
- une politique de subvention de ces excédents pour les rendre exportables.

La seule vocation exportatrice en la matière, c'est l'exploitation des avantages comparatifs.

En matière de répartition des revenus, le rapport pourrait insister davantage encore sur le fait qu'elle est particulièrement inadéquate, du fait notamment de la concentration des aides (le rapport Devedjian, en 1993, mentionnait que 14 % des exploitants agricoles reçoivent 57 % des aides communautaires et que 80 % des subventions à l'exportation versées pour les céréales françaises étaient perçues par sept multinationales). La PAC actuelle bénéficie aux gros exploitants de façon criante, elle favorise par ailleurs les cultivateurs par rapport aux éleveurs. L'intérêt de passer à un système d'aides directes au revenu est aussi de permettre une meilleure organisation de la répartition.

S'agissant de l'agriculture multifonctionnelle, il convient effectivement de l'encourager. Il s'agit de trouver d'autres raisons d'être à l'agriculture que la course à la productivité et à la production : aménagement du territoire et de l'espace rural, protection de l'environnement, recherche d'une production à forte valeur ajoutée. C'est un changement de métier qu'il faut accompagner, à l'aide d'incitations davantage que de réglementations. Les orientations du rapport me semblent à ce titre particulièrement importantes, en particulier l'idée que les externalités négatives doivent être prises en compte au même titre que les externalités positives. Cela exige l'élaboration d'un programme précis d'actions publiques, qui sera d'autant plus long à mettre en place qu'il faudra le faire au niveau européen, ce qui peut poser la question de la renationalisation de cet aspect de la PAC.

Sur deux thèmes, le rapport pose davantage de questions qu'il n'offre de réponses : le poids budgétaire de la réforme de la PAC, d'une part, et la stratégie à adopter lors des négociations commerciales multilatérales (NCM) qui s'imbriquent nécessairement avec les négociations intra-européennes.

Tout d'abord, concernant la question budgétaire, le débat sur le coût de la réforme de la PAC, non négligeable à court terme, rend encore plus complexe le débat budgétaire européen, marqué par la question du « juste retour ». Une certaine « renationalisation » (financement complémentaire) aurait l'intérêt de faciliter ce financement, tout en amenant, ce qui est salutaire, un débat de fond sur la légitimité de l'aide à l'agriculture dans un contexte budgétaire tendu appelant à des choix rigoureux. Cela devrait permettre de mieux cerner les contours de l'aide. En termes d'économie politique, c'est sans doute une façon constructive d'amener le débat, en révélant les conflits d'intérêt. Le rapport n'écarte pas totalement la renationa-

lisation des aides, mais présente des arguments pour et contre. Si l'on souhaite un découplage des aides, et en particulier que la plupart d'entre elles passent dans la « boîte verte », alors notons que les arguments contre la renationalisation, à savoir les dangers qu'elle présente en matière de distorsions de concurrence entre les quinze, ne tiennent plus. Cette question mérite un examen attentif et pragmatique. Une certaine décentralisation du financement et du ciblage des politiques d'aide n'est pas incompatible avec le maintien de la solidarité agricole communautaire.

L'interaction entre la réforme de la PAC et les négociations multilatérales est multiple. Pendant longtemps, l'existence de politiques agricoles nationales empêchait la négociation multilatérale d'intégrer les questions agricoles. Puis, ces politiques nationales se sont heurtées à de nombreuses contraintes, surtout la contrainte budgétaire, ce qui a rendu leur réforme envisageable, et, dès lors, la négociation multilatérale possible. Cette dernière a ensuite servi de générateur de pressions et de cadre de définition des modalités de politiques rénovées. C'est ce dernier principe qui va encore s'appliquer, avec les engagements contraignants pris lors de l'Uruguay Round, dans un contexte cependant difficile : creusement du déficit extérieur américain, montée des pressions au Congrès, puissance du lobby agricole américain alors que la situation des agriculteurs américains n'est pas très favorable. La pression américaine sera d'autant plus forte que la PAC est un sujet récurrent de tensions transatlantiques d'une part, et que la situation actuelle alimente les tensions protectionnistes au Congrès et les exigences vis-à-vis des partenaires commerciaux, d'autre part. En tout état de cause, la France et l'Europe n'ont ici guère le choix. Non seulement l'accord de l'Uruguay Round précise que les négociations agricoles doivent reprendre en 1999, mais les questions d'accès aux marchés agricoles sont des éléments centraux des stratégies du groupe de Cairns et des États-Unis. Sans avancée en la matière, les tensions commerciales menacent de se multiplier, dans un environnement international porteur pour les pressions protectionnistes. Le mécontentement, et c'est là un fait nouveau depuis l'Uruguay Round, ne sera pas confiné, comme dans le passé, au secteur agricole. Il fait maintenant partie prenante des accords commerciaux multilatéraux, et la négociation sectorielle polluera donc inévitablement celle sur d'autres secteurs et dans d'autres domaines, avec un risque d'affaiblissement de la position européenne.

Dans ce contexte, l'Union européenne doit sans tarder définir sa stratégie. Deux thèses s'opposent : l'une voudrait que l'on parvienne d'abord à définir entre Européens les modalités précises d'évolution de la PAC, après quoi, l'Europe pourrait faire front uni contre les « demandes » américaines ; l'autre, au contraire, préconise d'attendre et de voir, dans l'idée de faire des concessions minimales. Ni l'une ni l'autre ne sont pleinement satisfaisantes, car toutes deux méconnaissent l'interaction dynamique évoquée ci-dessus. L'idée forte, qui ressort bien de la lecture de ce rapport, est que l'Europe n'a pas intérêt à freiner l'évolution de la politique agricole

commune. On peut en donner au moins quatre raisons, de nature et de forces différentes. La plus importante est la contrainte budgétaire : le financement de la PAC est encore beaucoup trop coûteux, surtout dans un contexte où le budget européen est, d'une part, l'objet de tensions importantes entre pays membres, et, d'autre part, où il est soumis à une concurrence croissante dans l'utilisation des fonds (fonds structurels, fonds de cohésion, etc.), et où les perspectives agricoles laissent attendre une croissance des excédents ; la seconde porte sur l'anticipation des coûts futurs liés à l'élargissement ; la troisième concerne les gains d'efficacité ; la quatrième a trait à la légitimité, aujourd'hui, de traiter le secteur agricole différemment des secteurs industriels : l'aide à l'agriculture est-elle motivée par autre chose que par le pouvoir de négociation et la capacité de nuire des agriculteurs ? Sur ce dernier point, peut-on encore invoquer des arguments de « sécurité alimentaire » ?

En termes d'économie politique, cependant, ces pressions, qui agissent différemment dans les différents pays membres, se heurtent à l'héritage du passé, et à une organisation politique qui, souvent, sur-représente les intérêts favorables non plus à l'absence de réforme, mais à un aménagement des modalités de la PAC plutôt qu'à une réforme profonde de cette dernière. L'Union européenne a sans doute besoin – argument d'économie politique –, des pressions des NCM pour avancer, parce qu'elles apparaissent comme le meilleur antidote à la capture de l'intérêt général par des intérêts particuliers. En outre, la définition de principes multilatéraux pour les politiques agricoles peut en faciliter l'évolution, dans la mesure où le contexte multilatéral garantit aux agriculteurs d'un pays qu'ils ne seront pas moins bien traités que ceux des autres pays.

Cette situation donne à l'Union européenne les moyens d'adopter dans les NCM une position véritablement offensive, par opposition aux stratégies défensives consistant à limiter les « concessions » demandées par les partenaires commerciaux. Cela suppose deux conditions : que l'on sache ce que l'on attend de l'OMC, et que l'on définisse quelles concessions peuvent être faites lors de ces négociations. L'Union européenne pourrait utilement décider d'utiliser comme monnaie d'échange, et même comme acompte au titre des négociations, l'accélération d'une réforme qu'elle sait de toute façon incontournable, celle de la PAC. On pourrait par exemple envisager de concéder d'entrée de jeu l'idée d'un découplage des aides progressif et à moyen terme, en restant flou sur les délais de mise en œuvre et en conservant des marges de manœuvre sur le passage des aides d'une « boîte » à l'autre ainsi que sur les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS). Cela irait, comme le rappelle le rapport, dans le sens d'une amélioration profonde de l'efficacité de l'agriculture européenne (et française).

Les travaux en cours, consacrés aux NCM dans leur ensemble, tenteront de répondre à la première condition et de définir les objectifs que l'Union européenne doit se donner lors des prochaines NCM. Elle a sans doute globalement intérêt à ce que l'OMC traite de nombreux sujets et devienne

véritablement une organisation universelle en termes de participation des pays comme de sujets traités (investissements directs, politique de la concurrence notamment). Tout cela implique que nous acceptions des « concessions » sur la PAC, en particulier sur l'accès au marché. Cela constitue l'un des éléments du marchandage, avec les PED comme avec les États-Unis. Sachons l'utiliser à notre avantage, et à celui de l'agriculture même.

L'Union européenne peut aussi s'attacher à préciser les contours d'un accord multilatéral sur les normes sanitaires et phytosanitaires, domaine dans lequel il est légitime que les préoccupations des consommateurs soient prises en compte. En matière sanitaire et phytosanitaire comme ailleurs, accès non discriminatoire au marché et traitement national doivent être les principes de base. On retrouve dans ce domaine une difficulté inhérente au choix de normes, à savoir que ces dernières à la fois jouent un rôle prudentiel et apparaissent comme un instrument protectionniste. En matière prudentielle, la charge de la preuve ne saurait être, par exemple, que le pays hôte (d'exportations ou d'investissements) soit amené à prouver que ses réglementations sont justifiées, mais, au contraire, que le pays d'origine démontre qu'elles ne le sont pas (exemple de la viande aux hormones, ou, encore plus évidemment, des OGM). Mais, si l'on veut éviter la tentation protectionniste, il est sage de soumettre les normes à un examen critique permanent.

Concernant les normes, enfin, il existe un dilemme entre les dangers de débordements (cf. les OGM par exemple, en termes aussi bien éthiques que sanitaires) et le risque d'instituer un carcan qui bride l'innovation dans un domaine qui peut être particulièrement prometteur. Cela souligne la grande difficulté de la négociation et la prudence nécessaire dans la définition de normes restrictives qui ne sont pas forcément conformes à l'intérêt collectif. La création d'un comité *ad hoc* à l'OMC serait peut-être nécessaire, qui aurait pour mission d'évaluer les normes avec un pouvoir de surveillance et d'intervention. Ce serait un pas décisif vers l'extension au cadre multilatéral du principe de reconnaissance mutuelle largement mis en œuvre au sein de l'Union européenne.

Complément A

Agenda 2000 et modulation des aides directes(*)

François Colson et Vincent Chatellier

Laboratoire d'Études et de Recherches Économiques,
INRA, Nantes

Introduction

Dans son document intitulé « Agenda 2000 », la Commission européenne envisageait, dans la continuité de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de 1992, une nouvelle révision du mode de fonctionnement des organisations communes de marchés (OCM) des céréales, de la viande bovine et du lait (Commission européenne, 1998a). Cette proposition, qui portait sur une nouvelle baisse des prix institutionnels compensée partiellement par une augmentation des paiements directs aux exploitations agricoles, interroge les économistes sur l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour adapter l'agriculture à la dynamique des marchés internationaux de produits agricoles (Buckwell, 1998 et Guyomard, 1998) et, notamment, sur la capacité de ces propositions à concilier simultanément l'ouverture sur le marché mondial, l'encouragement à une production de qualité et l'occupation harmonieuse du territoire.

Pour faire face aux nombreuses critiques portant sur le montant des aides directes attribuées aux grandes exploitations, notamment depuis le refus, lors de la précédente réforme en mai 1992, des propositions du Commissaire Mac Sharry (Allanson, 1993), la Commission européenne envisageait dans Agenda 2000 un double système de modulation des paiements di-

(*) Discussion d'une hypothèse de modulation des aides directes en fonction de l'emploi et d'une proposition de rémunération forfaitaire des fonctions d'occupation du territoire.

rects. Elle proposait au niveau européen une réduction du montant des aides par exploitation de 20 % au-delà de 100 000 euros et de 25 % au-delà de 200 000 euros, associée par ailleurs, à la possibilité offerte à chaque État-membre, dans l'article 4 de son projet de règlement, de moduler les aides en fonction de l'emploi, les crédits économisés restant disponibles dans chaque pays pour financer des actions favorables à l'environnement.

Cette note analyse la répartition des aides directes aux exploitations agricoles françaises et argumente l'hypothèse d'une répartition plus favorable à l'emploi. Elle s'appuie sur les données nationales du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). Dans sa première partie, elle étudie la répartition de l'emploi familial et de l'emploi salarié au sein de l'agriculture française en mettant en évidence le montant des aides directes et du revenu par emploi. La deuxième partie analyse les conséquences qu'aurait eues l'application du projet Agenda 2000 sur l'évolution du revenu et de la concentration des aides directes par actif agricole. La troisième partie présente et discute l'effet redistributif de deux hypothèses de modulation des aides directes communautaires en fonction de la dimension économique et de l'emploi. La quatrième partie discute la proposition d'une aide forfaitaire à la surface, se substituant pour partie aux aides compensatoires des baisses de prix, pour assurer, dans le respect « des codes de bonne pratique agricole », la rémunération contractuelle des agriculteurs pour leurs fonctions d'occupation du territoire et de production de paysages agricoles.

L'emploi et les aides directes dans les exploitations agricoles

Les 428 900 exploitations agricoles françaises professionnelles, représentées par l'échantillon RICA de 1996[1], emploient 761 100 Unités de Travail Agricole (UTA) dont 621 100 UTA familiales et 140 000 UTA salariées. Si les données sur l'emploi issues des comptabilités du RICA sont peu précises pour l'estimation du temps de travail familial (cf. détermination du coefficient UTA pour les conjoints), agrégées par orientations de production et classes de dimension économique, elles se révèlent cependant pertinentes pour conduire une analyse de la répartition tant des aides directes que des revenus en fonction de l'emploi.

La répartition des emplois selon les types de production

Parallèlement au développement rapide des formes sociétaires en agriculture (notamment des EARL), le poids des UTA salariées dans l'emploi agricole total progresse assez rapidement (18 % en 1996 contre 15 % en 1991). Cet essor s'observe désormais dans tous les types de production. La

(1) Cet échantillon de 7 200 exploitations est représentatif de 58 % de l'ensemble des 735 000 exploitations agricoles et 75 % des UTA dénombrés dans l'enquête de structure de 1995. Ces exploitations couvrent 95 % de la production agricole française, 90 % des superficies agricoles et 90 % des aides directes.

méthode de classification utilisée, différente de celle des orientations de production (OTEX), permet de rassembler les exploitations concernées par la réforme de la PAC en trois groupes d'exploitations, 140 900 exploitations laitières, 100 100 exploitations bovins-viande et 77 800 exploitations céréalières (tableau 1).

1. Contribution des types de production à l'emploi et aux résultats économiques en 1996

En %

	Exploitations laitières	Exploitations bovins-viande	Exploitations céréalières	Autres exploitations	Ensemble des exploitations
Nombre d'exploitations	140 900	100 100	77 800	110 100	428 900
Exploitations (en %)	33	24	18	26	100
UTA(*) totales	32	19	17	32	100
UTA salariées	8	6	20	66	100
Superficie agricole utile	34	28	26	12	100
Valeur ajoutée brute	29	9	21	40	100
Aides directes	25	31	34	10	100

Note : (*) UTA : Unité de Travail Agricole en équivalent temps plein.

Sources : RICA, France 1996 et INRA, Nantes.

Les exploitations laitières, qui représentent un tiers des exploitations agricoles françaises, détiennent 34 % de la superficie agricole, 29 % de la valeur ajoutée et 25 % des aides directes. Les exploitations bovins-viande, qui représentent 24 % des exploitations agricoles, détiennent 31 % des aides directes pour seulement 9 % de la valeur ajoutée. Les exploitations céréalières, qui représentent 18 % de l'effectif, détiennent 26 % de la superficie agricole utile, 21 % de la valeur ajoutée et 34 % des aides directes.

Parmi les 428 900 exploitations professionnelles, 128 300, soit 30 %, ont recours à de la main d'œuvre salariée (tableau 2) cette proportion étant plus faible dans les exploitations laitières (16 %) et bovins-viande (15 %) que dans les exploitations céréalières (38 %) et les autres unités (59 %). Parmi les exploitations agricoles concernées par l'emploi de salariés, 72 % ont moins d'une UTA salariée, 15 % ont entre un et deux UTA salariées et 13 % en ont plus de deux.

En agriculture, le faible niveau de rémunération du travail familial par rapport au coût de la main d'œuvre salariée constitue un frein à l'embauche de salariés. Les charges salariales, qui varient peu selon les orientations de production, s'élèvent en moyenne, à 117 300 francs par UTA salariée (91 800 francs de salaire brut et 25 500 francs de cotisations sociales). El-

les représentent un montant important par rapport au revenu net (résultat courant – cotisations sociales personnelles de l'exploitant) par actif agricole familial (100 000 francs par UTAF en moyenne et 141 600 francs par UTAF dans les exploitations agricoles ayant recours à de la main d'œuvre salariée).

2. L'emploi et la rémunération du travail selon les types de production

	Exploitations laitières	Exploitations bovins-viande	Exploitations céréalières	Autres	Ensemble
Sans UTA salariée(1)	84	85	62	41	70
0 à 1 UTA salariée(1)	14	13	27	35	21
> 1 UTA salariée(1)	2	2	11	24	9
UTA salariée(2)	0,08	0,08	0,36	0,87	0,33
Charges sociales/UTA salariée(3)	21 300	22 600	26 400	26 100	25 500
Salaire brut/UTA salariée(3)	83 400	84 900	93 100	93 000	91 800
UTA familiale(2)	1,62	1,38	1,32	1,38	1,45
Charges sociales/UTA familiale(3)	26 200	23 700	44 300	29 200	29 300
Revenu net/UTA familiale(3)	79 500	78 600	145 200	121 100	100 000

Notes : (1) En % des exploitations ; (2) En moyenne par exploitation ; (3) En francs par an.
Sources : RICA, France 1996 et INRA, Nantes.

Le montant des aides directes par UTA diminue avec le nombre d'UTA par exploitation

Plus de la moitié des exploitations agricoles ont un nombre d'UTA compris entre 0,75 et 1,5 (tableau 3). Ces exploitations, qui regroupent 34 % de l'emploi total et 5 % des salariés, assurent 32 % de la production agricole nationale et valorisent 46 % des superficies agricoles. Orientées très souvent vers les productions agricoles concernées par la réforme de la PAC de 1992 (60 % des exploitations céréalières et 63 % des exploitations bovins-viande) et proportionnellement plus nombreuses dans les zones éligibles aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), ces exploitations bénéficient d'un soutien public direct plus important que les exploitations ayant recours au salariat.

Les exploitations ayant un nombre d'UTA compris entre 1,5 et 2, particulièrement nombreuses dans le type laitier, concernent 27 % de l'ensemble des exploitations agricoles et seulement 11 % de l'emploi salarié. Une exploitation agricole sur cinq a un nombre d'UTA supérieur à deux (soit 89 300 exploitations dont 43 700 exploitations individuelles, 31 700 GAEC, 8 500 EARL et 5 400 autres sociétés). Ces exploitations, qui regroupent 29 % de l'emploi familial et 84 % de l'emploi salarié, assurent 43 % de la production agricole. En étant souvent spécialisées dans les activités de maraîchage, d'horticulture, de production porcine ou avicole, ces unités se

3. Répartition des emplois et des résultats selon le nombre d'actif agricole par exploitation

En %

	1,5 UTA <	1,5 à 2 UTA	> 2 UTA
Exploitations agricoles	52	27	21
UTA totales	34	27	39
UTA familiales	40	31	29
UTA salariées	5	11	84
Superficie agricole	46	28	25
Production agricole	32	25	43
Aides directes	48	27	24
Résultat courant	37	27	36

Sources : RICA, France 1996 et INRA, Nantes.

caractérisent par une faible superficie agricole par UTA (34 hectares contre 47 hectares pour les exploitations ayant moins de 1,5 UTA) et par un volume limité d'aides directes par UTA (40 500 francs contre 94 000 francs).

Le montant global des aides directes versées à l'agriculture française a rapidement progressé avec la réforme de la PAC de 1992. D'après nos estimations, il est passé de 11,7 milliards de francs en 1991 (soit 13 000 francs par UTA) à 47,5 milliards en 1996 (soit 65 400 francs par UTA).

Le montant des aides directes par emploi est plus faible dans les exploitations où le nombre d'emploi est plus élevé (tableau 4). Cette situation se rencontre pour chacun des grands types de production. À l'exception des exploitations laitières où les unités de grandes taille (souvent des GAEC) sont diversifiées vers les céréales et la viande bovine avec des montants de subventions plus élevés par unité de surface. Ces résultats confirment les nombreuses observations de terrain faites ces dernières années qui soulignent que le mode d'attribution des paiements compensatoires, sans limitation par exploitation, a fortement incité à l'accroissement des surfaces et à la substitution du travail par du capital.

4. Montant des aides directes par emploi

En francs par UTA

	Exploitations laitières	Exploitations bovins-viande	Exploitations céréalières	Autres exploitations	Ensemble
1,5 UTA <	48 700	123 500	166 700	45 300	94 000
1,5 à 2 UTA	49 800	99 500	124 600	24 900	66 200
> 2 UTA	55 900	92 200	77 500	10 000	40 500
Ensemble	51 200	110 200	122 600	19 900	65 400

Sources : RICA, France 1996 et INRA, Nantes.

Simulation des conséquences du projet Agenda 2000 sur la répartition des aides directes

La seconde partie de cette note présente la méthode employée pour simuler les effets du projet de la Commission européenne pour l'Agenda 2000 puis analyse l'impact simulé de cette proposition de réforme sur l'évolution du revenu des agriculteurs et la concentration des soutiens publics par actif agricole.

La méthode de simulation des effets du projet Agenda 2000

Sur la base des propositions de Commission européenne du 18 mars 1998, les simulations du projet Agenda 2000 sont réalisées à structure, productivité et volume constants sur la situation de référence 1997. L'évolution du revenu entre 1997 et 2002 de chaque exploitation de l'échantillon est déterminée par le cumul de quatre groupes de facteurs : la baisse de la valeur de la production agricole, la variation des consommations intermédiaires, la revalorisation des aides directes de la PAC et l'impact de la modulation européenne des aides PAC à partir du seuil de 100 000 euros par exploitation (Colson et Chatellier, 1998).

La proposition de la Commission de moduler les aides directes à partir du seuil de 100 000 euros par exploitation (– 20 % entre 100 000 et 200 000 euros et – 25 % au-delà de 200 000 euros) a également été intégrée dans le calcul des évolutions de revenus et d'aides. Cette mesure concerne, d'après nos estimations, 3 000 exploitations en France pour une économie budgétaire de 100 millions de francs.

Les conséquences simulées du projet Agenda 2000 sur l'évolution des aides directes

Au terme de la période d'application du projet, le montant global des aides directes versées à l'agriculture française est estimé à 60,1 milliards de francs (soit 140 100 francs par exploitation ou 79 200 francs par actif agricole). Par rapport à la situation de référence, l'augmentation globale s'élèverait à 12,5 milliards de francs dont 9,4 milliards d'aides animales (intégrant 3,8 milliards de fonds de flexibilité) et 3,2 milliards d'aides COP (intégrant 0,7 milliard pour les aides sur les superficies de maïs fourrage).

Les hypothèses conduisent, par ailleurs, à un resserrement des écarts du montant d'aides directes entre les exploitations céréalières (129 400 francs par UTA) et les exploitations bovins-viande (120 300 francs par UTA), les unités laitières restant à des niveaux plus faibles (84 500 francs par UTA). Les aides directes, qui représentaient 18 % du résultat courant moyen de la ferme France en 1991, contribuent pour 58 % à celui observé en 1997 et pour 85 % à celui simulé des propositions de réforme (tableau 5), cette dépendance à l'égard des soutiens publics devenant déterminante pour les exploitations bovins-viande (163 % du résultat net), laitières (105 %) et céréalières (92 %).

5. Conséquences simulées du projet Agenda 2000 (analyse selon le type de production)

En francs et en % par exploitation

	Exploitations laitières	Exploitations bovins-viande	Exploitations céréalières	Autres exploitations	Ensemble
Aides directes 1997	83 100	148 400	205 200	43 700	110 800
Variation 1997-2002	73 %	19 %	6 %	5 %	26 %
Aides directes totales 2002	143 700	176 100	217 300	46 100	140 100
Aides directes 2002/UTA	84 500	120 300	129 400	20 500	79 200
Aides directes 2002/résultat courant	105 %	163 %	92 %	22 %	85 %
Valeur ajoutée 1997	215 700	96 000	287 100	397 400	245 000
Variation 1997-2002	– 41 %	– 63 %	– 19 %	– 2 %	– 22 %
Résultat courant 1997	164 600	124 100	280 100	210 900	191 200
Variation 1997-2002	– 17 %	– 22 %	– 16 %	– 3 %	– 13 %

Sources : RICA, France 1996 et INRA, Nantes.

L'agriculture française enregistrerait, une baisse de 22 % de sa valeur ajoutée brute. Cette baisse est particulièrement importante dans les exploitations d'élevage de bovins (– 63 % pour les exploitations bovins-viande et – 41 % pour les exploitations laitières) et plus modérée dans le secteur céréalier (– 22 %). Compte tenu de la compen-sation partielle des baisses de prix par les paiements compensatoires, le résultat courant avant impôt baisse de 22 % dans les exploitations bovins-viande, de 17 % dans les exploitations laitières et de 16 % dans les exploitations céréalières (Blanc, Blogowski et Mathurin, 1998).

Les simulations d'évolution de revenu sont particulièrement sensibles aux hypothèses de variation des prix de marchés et de gains de productivité (Keyser et Merbis, 1998). Dans un scénario optimiste, où la baisse des prix payés aux producteurs représenterait les deux tiers de celle programmée des prix d'intervention (soit – 13,3 % pour les céréales, – 20 % pour la viande bovine et – 10 % pour le lait), les baisses de revenu seraient fortement atténuées : de – 22 à – 4 % pour les exploitations bovins-viande, de – 10 % à +2 % pour les exploitations laitières et de – 16 à – 9 % pour les exploitations céréalières.

Une analyse de l'effet potentiel des gains de productivité nécessite de distinguer la productivité partielle des consommations intermédiaires de celle du travail, celle du capital étant considérée comme nulle au regard des tendances passées. L'hypothèse, à volume constant, d'un gain de 0,5 % par an du montant total des consommations intermédiaires (0,7 % sur la période passée) se révèle insuffisante pour contrebalancer l'impact négatif du projet sur le revenu. Les effets d'une amélioration de la productivité du travail de 1,5 % par an (contre plus de 4 % sur les dernières années) pourraient conduire, quant à eux, à une croissance des revenus sur la période de la réforme, du fait notamment d'une forte augmentation des aides par emploi.

L'évolution de la concentration des aides directes par actif agricole

En 1991, 20 % des exploitations concentrent 66 % des 11,7 milliards de francs d'aides directes[2]. Situées très souvent en montagne et orientées pour une grande part en productions bovine et ovine, ces exploitations sont, malgré ces financements complémentaires importants, moins rentables que la moyenne des autres exploitations. En 1997, 20 % des exploitations agricoles concentrent 55 % des 47,5 milliards de francs d'aides directes. Ces unités qui sont orientées principalement vers la production de céréales, dispo-

(2) Cette concentration est déterminée sur le champ des exploitations « professionnelles » représentant 60 % de l'ensemble des exploitations agricoles. Un calcul identique sur l'ensemble des 735 000 exploitations comptabilisées dans l'enquête de structure conduit à une concentration supérieure à celle-ci.

sent d'une rémunération du travail agricole largement supérieure à la moyenne. La montée rapide des aides directes dans les unités d'élevage entraînerait une réduction de cette concentration, 20 % des exploitations percevant alors 46 % des 60,1 milliards de francs d'aides directes.

6. Répartition simulée des exploitations selon les déciles d'aides directes par UTA

Déciles d'aides directes 2002/ Actif agricole (UTA)		Variation 1997-2002 (en %)		Résultat courant 2002/UTAF (en francs)	Concentration des aides directes 2002 (en %)
		Résultat courant	Aides directes		
Décile 1	0 à 700 F.	0	0	169 900	0
Décile 2	700 à 20 200 F.	– 2	11	123 600	2
Décile 3	20 200 à 40 300 F.	– 8	34	72 700	4
Décile 4	40 300 à 55 800 F.	– 13	43	74 100	6
Décile 5	55 800 à 71 500 F.	– 15	46	73 700	7
Décile 6	71 500 à 89 400 F.	– 17	43	80 500	9
Décile 7	89 400 à 114 700 F.	– 17	38	96 000	12
Décile 8	114 700 à 149 000 F.	– 19	31	115 700	14
Décile 9	149 000 à 208 100 F.	– 19	22	140 900	18
Décile 10	> 208 100 F.	– 20	12	232 900	28
Ensemble		– 13	26	114 100	100

Sources : RICA, France et INRA, Nantes.

Les effets redistributifs opérés par le projet de réforme restent cependant limités comme le montre la répartition des exploitations selon les déciles d'aides directes par UTA (tableau 6). La baisse de résultat courant par exploitation entre 1997 et 2002 est légèrement importante pour les classes les plus aidées, mais les écarts de revenus demeurent très élevés.

Les exploitations les moins aidées (déciles 1 et 2, c'est-à-dire celles ayant moins de 20 200 francs d'aides directes par UTA), sont orientées principalement vers les activités non concernées par le projet de réforme (viticulture, horticulture, maraîchage). Elles bénéficient d'un résultat courant 2002 par unité de travail agricole familiale (UTAF) largement supérieur à la moyenne et proche de celui dégagé par les exploitations les plus soutenues (déciles 9 et 10). Les exploitations du dernier décile concentrent 28 % des aides directes et dégagent un résultat courant moyen de 232 900 francs par UTAF soit trois fois plus que celui obtenu par celles des déciles de 3 à 6.

Simulation d'une modulation des aides PAC en fonction de l'emploi

Fort de l'analyse mettant en évidence des disparités importantes de montant d'aides directes par emploi, l'objet de cette troisième partie est de tester l'impact de deux scénarios de modulation des aides directes communautaires.

Les arguments qui militent en faveur d'une modulation des aides directes

L'équité dans la répartition des aides publiques, l'efficacité économique de l'intervention de l'État et l'instauration d'un découplage sont les principaux arguments qui militent en faveur d'une modulation des aides directes à l'agriculture.

Une plus grande équité dans la répartition du soutien public entre agriculteurs est le premier argument mis en avant pour justifier la nécessité d'une modulation. Paiements compensatoires de baisses de prix, les aides sont désormais des aides directes au revenu agricole et ne peuvent plus être considérées comme des aides économiques à la production.

Le deuxième argument est celui de l'efficacité économique des transferts publics. Statistiquement, le ratio valeur ajoutée brute sur aides directes diminue avec le volume des paiements directs par exploitation. Pour les exploitations ayant un montant d'aides PAC élevé le montant de la valeur ajoutée est nettement inférieur à celui des aides. On observe ainsi, la situation paradoxale d'exploitations de grande taille, habituellement présentées comme économiquement performantes aujourd'hui totalement dépendantes des aides directes, qui représentent un montant équivalent, voire supérieur à celui de la rémunération du travail familial.

Le troisième argument est celui, en réponse aux règles l'OMC, du nécessaire découplage des aides directes de la production. En limitant le rôle des aides dans l'orientation des productions des exploitations de grandes tailles, la modulation constitue pour ces entreprises, aux capacités d'adaptation supérieures à la moyenne, une plus grande incitation à la prise en compte des signaux du marché.

Méthode de simulation des scénarios de modulation des aides

L'objectif de cette simulation est, d'une part, de mesurer l'impact mécanique sur l'évolution du revenu des exploitations et, d'autre part, de mettre en évidence les économies budgétaires potentiellement mobilisables pour favoriser, par cofinancement des crédits européens, des actions en faveur de l'emploi et de l'environnement, telles que proposées dans la loi d'orientation agricole avec les contrats territoriaux d'exploitation.

Les deux scénarios de modulation des aides directes de la PAC, testés dans le cadre de cette étude du projet Agenda 2000, prennent en compte le critère de l'emploi. Ils ont en commun le seuil de déclenchement de la modulation. Il est proposé à 20 000 euros par exploitation. Ce chiffre a été choisi car il est proche du montant moyen d'aides PAC perçues par les exploitations françaises. Pour tenir compte de la main d'œuvre, ce seuil est augmenté pour toutes les exploitations ayant plus de deux emplois. Le calcul est réalisé sur la base de 10 000 euros par emploi au-delà de deux UTA par exploitation(3). Pour les petites exploitations qui reçoivent moins de 20 000 euros d'aides, aucune modulation n'est envisagée pour des raisons de faisabilité administrative et de faible impact économique et social.

La simulation de la variation d'aides est effectuée, pour chaque exploitation de l'échantillon, de façon à tenir compte du montant des aides PAC étudiées ci-dessus(4), du nombre d'emplois, de la dimension économique mesurée par le montant du produit brut par UTA, du seuil de déclenchement de la modulation et du taux de modulation. L'effet de la modulation est limité, dans le deux scénarios, à 20 % du montant des aides dues.

Le premier scénario (H1) s'appuie sur une modulation en fonction du montant des aides PAC, et ne prend pas en compte le critère de dimension économique. Le taux de modulation, appliqué par tranche d'aides au-delà du seuil, est progressif. Il varie de la façon suivante : – 20 % pour la tranche comprise entre 0 et 10 000 euros, – 30 % pour celle comprise entre 10 000 et 20 000 euros, – 40 % pour celle comprise entre 20 000 et 30 000 euros et – 50 % au-delà de 30 000 euros.

Le second scénario (H2) s'appuie sur une modulation des aides PAC en fonction de la dimension économique par emploi. Celle-ci est appliquée pour les exploitations ayant un produit brut par actif supérieur à 75 000 euros. Le taux de modulation appliqué aux aides dépassant le seuil est progressif et passe de – 20 % pour les exploitations dont le produit brut par actif est compris entre 75 000 et 100 000 euros, à – 30 % quand il est compris entre 100 000 et 125 000 euros, – 40 % entre 125 000 et 150 000 euros et à – 50 % au-delà de 150 000 euros.

(3) Le contrôle du nombre de travailleurs par exploitation peut être lié à celui du paiement des cotisations sociales. Le démantèlement d'exploitations cherchant à éviter la modulation peut être contrôlé à partir de la liste des actuels bénéficiaires d'aides. Toute création d'exploitation susceptible de recevoir des aides publiques devrait faire l'objet d'une autorisation de l'administration et des organisations agricoles de la région concernée.

(4) La modulation est appliquée sur les aides directes PAC 2000 de la Commission qui regroupent les aides aux superficies COP, les aides animales (y compris les fonds de flexibilité), déduction faite de l'écrêtement des aides directes suite à la modulation communautaire. Les autres aides directes qui bénéficient pour partie de financements nationaux (indemnités compensatoires de handicaps géographiques, aides agri-environnementales, etc.) sont exclues.

7. L'impact de la modulation selon le type de production
Analyse selon le positionnement à l'égard du seuil de modulation (scénario H1)

	Exploitations laitières		Exploitations bovins-viande		Exploitations céréalières		Ensemble des exploitations	
Modulation	Sans	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec
Nombre d'exploitations	93 600	46 500	55 300	44 800	33 800	44 000	286 600	142 300
Unités de travail agricole (UTA)	1,56	1,98	1,41	1,53	1,89	1,52	1,82	1,67
Superficie agricole (ha)	45	99	42	105	42	123	36	109
Produit brut 2002/UTA	337 800	577 200	254 300	492 400	354 100	756 800	331 100	604 000
Valeur ajoutée/production 2002	24 %	21 %	14 %	7 %	38 %	26 %	40 %	20 %
Aides directes/résultat 2002	100 %	116 %	151 %	175 %	67 %	111 %	51 %	123 %
Impact de la modulation (en francs)	0	– 25 600	0	– 29 500	0	– 45 600	0	– 33 700
Impact des aides 2002	0 %	– 10 %	0 %	– 11 %	0 %	– 14 %	0 %	– 12 %
Impact du résultat 2002	0 %	– 12 %	0 %	– 19 %	0 %	– 16 %	0 %	– 15 %
Aides directes/UTA(*)	62 600	114 300	73 100	158 800	30 800	178 800	38 400	147 900
Résultat courant/UTAF(*)	66 900	105 200	53 100	89 500	118 400	191 800	95 500	126 600

Note : (*) Simulations 2002 après modulation des aides PAC.

Sources : RICA, France et INRA, Nantes.

Dans les deux scénarios, la modulation est, conformément au projet de règlement communautaire, au maximum de 20 % du montant initial des aides dues pour limiter les distorsions de concurrence qui pourraient apparaître entre exploitations et entre pays.

La modulation en fonction du montant des aides

Le scénario (H1) concerne un tiers des exploitations agricoles françaises et permet une économie budgétaire de 4,8 milliards de francs soit 9 % des aides directes PAC versées à l'agriculture française en 2002. Les 142 300 exploitations ciblées (dont 26 900 ont plus de 2 UTA) ont une superficie agricole moyenne de 109 hectares pour 1,7 UTA (tableau 7). Elles regroupent 31 % des actifs agricoles, perçoivent de 67 % des aides directes et assurent 45 % du résultat courant global. La modulation provoque une baisse moyenne de leurs recettes de 33 700 francs (soit – 12 % des aides directes 2002 et – 15 % du résultat courant). À l'issue de la modulation, ces exploitations conservent un résultat courant par UTAF de 126 600 francs (soit un tiers de plus que celui des unités ne subissant pas la modulation).

Les 286 600 exploitations non concernées par la diminution des aides sont de petite taille et disposent, en moyenne, de 36 hectares, de 1,8 UTA. Avec un ratio de valeur ajoutée brute de 40 %, elles sont plus efficaces que les unités concernées par la modulation (ratio de 20 %), mais dégagent un résultat par UTAF inférieur (95 500 francs), du fait d'un montant d'aides directes par emploi nettement inférieur (38 400 francs contre 147 900).

La modulation concerne 46 500 exploitations laitières, 44 800 exploitations bovins-viande, 44 000 exploitations céréalières et 7 000 autres exploitations. En étant très dépendantes du soutien public (175 % du résultat), les exploitations du type bovins-viande subissant la modulation enregistrent des pertes de revenu conséquentes (– 19 %) et obtiennent un résultat courant par UTAF de 89 500 francs après modulation (contre 191 800 francs pour les unités céréalières subissant le même dispositif). Le second scénario (H2), qui prend en compte la dimension économique par UTA, parvient à protéger de nombreuses exploitations à faible potentiel de production et à faible revenu, particulièrement nombreuses dans le type bovins-viande (17 % subissent la modulation avec H2, 45 % avec H1).

Modulation en fonction de la dimension économique par emploi

Le scénario (H2), plus sélectif, concerne seulement 19 % des exploitations agricoles pour une économie budgétaire de 3,8 milliards de francs soit 7 % du montant global des aides directes de la PAC. Ces 82 900 exploitations concernées, conservent après modulation un résultat courant (174 800 francs par UTAF) et un montant d'aides directes (172 900 francs par UTA) très largement supérieurs à la moyenne (tableau 8). À court terme, les gains de productivité de ces exploitations ne seront pas suffisants – dans une hypothèse pessimiste de prix – pour compenser rapidement après la

8. Croisement des deux scénarios de modulation H1 et H2

	Sans modulation avec H1 et H2	Modulation avec H1 et sans H2	Modulation avec H1 et H2	Ensemble
Nombre d'exploitations	286 600	59 500	82 900	428 900
Unités de travail agricole (UTA)	1,82	1,72	1,61	1,77
Superficie agricole (ha)	36	88	125	60
Produit brut 2002/UTA	331 100	366 300	775 400	421 600
Valeur ajoutée/production 2002	40 %	11 %	22 %	32 %
Aides directes/résultat 2002	51 %	160 %	119 %	85 %
Aides directes totales 2002	69 800	218 900	325 600	140 100
Résultat courant 2002	136 500	136 700	285 400	165 300
Impact de la modulation H1 (en francs)	0	– 15 200	– 47 000	– 11 200
en % du résultat 2002	0	– 11	– 16	– 7
Résultat courant/UTAF(*)	95 500	76 400	174 200	106 300
Impact de la modulation H2 (en francs)	0	0	-46 300	– 8 900
en % du résultat 2002	0	0	-16	– 5
Résultat courant/UTAF(*)	95 500	85 900	174 800	107 800

Note : (*) Simulations 2002 après modulation des aides PAC.

Sources : RICA, France et INRA, Nantes.

réforme les baisses de recettes liées à la modulation. Il n'en sera pas de même dans une conjoncture de prix plus favorable, ces exploitations pouvant alors valoriser leur forte productivité du travail.

Parmi les exploitations concernées par la modulation du scénario (H1), 59 500 n'y sont plus soumises dans ce scénario (H2). Elles en sont écartées du fait de leur faible dimension par emploi. Ces exploitations se caractérisent par une très forte dépendance à l'égard des aides publiques (160 % du résultat 2002), une faible dimension économique (un produit brut de 366 300 francs par UTA) et un résultat par emploi familial nettement inférieur à celui des autres exploitations.

Le scénario de modulation en fonction de la dimension économique (H2) permet de concentrer les économies budgétaires sur des exploitations de plus grande taille, ayant moins de travailleurs. Il constitue, plus que le premier scénario (H1), une réelle incitation à l'emploi dans des exploitations susceptibles d'engager ou de poursuivre une diversification en ayant recours à de la main d'œuvre salariée. L'incitation à l'agrandissement étant atténuée pour ces plus grandes exploitations, la modulation des aides peut aussi constituer une incitation à l'installation de jeunes agriculteurs sur des exploitations libérées par les départs à la retraite.

Une aide à la surface pour rémunérer la multifonctionnalité des exploitations

De la réforme de la PAC de 1992 au projet Agenda 2000, l'explosion du montant des aides directes aux exploitations agricoles oblige les décideurs publics à proposer rapidement – si possible en accord avec les dirigeants professionnels – une légitimation économique et sociale des aides directes – compatible avec les contraintes des négociations de l'OMC. Dans ce contexte, la proposition d'une aide forfaitaire à la surface, se substituant pour partie (la moitié ou au moins un tiers) aux aides directes dans le secteur des grandes cultures et des productions bovines (lait et viande) et ovines, peut trouver une justification environnementale simple, celle de la « rémunération » ou de « l'indemnité » accordée en contrepartie de la valorisation des surfaces cultivées dans le respect « des codes de bonne pratique agricole ». Cette contribution publique, modulable en fonction de la dimension des exploitations (et de l'emploi) et de la zone géographique, pourrait constituer la base d'un contrat entre la collectivité publique et les agriculteurs, elle serait alors susceptible d'être complétée par des contrats particuliers dans le cadre des contrats territoriaux (CTE).

Une forte augmentation des aides directes de plus en plus difficile à justifier

Il y a dix ans, les aides directes ne constituaient qu'une faible part des dépenses publiques, orientées alors essentiellement vers le soutien des prix des produits agricoles (régime d'intervention, restitutions aux exportations,

stockage des excédents). Avec la réforme de la PAC de 1992, cette situation s'est profondément modifiée. Ainsi en France, le montant des aides directes versées dans le cadre de la gestion des organisations communes de marchés, financées en totalité par le budget du FEOGA-Garantie, progresse de 4,7 milliards de francs en 1991 à 41,6 milliards en 1997 (dont 32,2 au titre du secteur végétal et 9,5 pour les bovins-viandes). Les aides ayant une contrepartie environnementale reconnue (les indemnités compensatoires de handicaps naturels et les mesures agri-environnementales), qui représentaient 12 % des aides directes en 1991, n'en représentent plus que 6 % en 1997.

Par exploitation, la progression[5] est encore plus rapide du fait de la diminution régulière de leur nombre. Le montant des aides directes passe ainsi de 22 000 en 1991 à 110 800 francs cinq ans plus tard. Au terme du projet Agenda 2000, tel que simulé ci-dessus, il progresserait de 26 %. Évalué à 140 100 francs, par exploitation professionnelle et à 79 200 francs par actif agricole, le montant des aides directes par hectare de SAU serait alors d'environ 2 300 francs (en moyenne nationale, toutes productions concernées). Les aides directes contribuent en 1997 pour plus de la moitié (58 %) du résultat courant[6] moyen des exploitations agricoles françaises et à 85 % de celui simulé après la mise en œuvre de la réforme étudiée, cette proportion atteignant alors 92 % pour les exploitations céréalières, 105 % pour les exploitations laitières et 163 % pour les exploitations bovins-viande.

L'amélioration des gains de productivité ne peut laisser espérer qu'une légère diminution de la dépendance du revenu agricole à l'égard des aides directes, car seule l'amélioration de la productivité des consommations intermédiaires permet d'améliorer la valeur ajoutée par unité de perception des paiements directs (hectare ou par tête de bétail)[7]. L'amélioration de la productivité du travail[8] (de 1,5 à 3 % par an selon les hypothèses), peut assurer le maintien du revenu par exploitation du fait d'une augmentation proportionnelle du montant des aides par emploi.

---

(5) Cette progression n'est pas propre à la France, et s'observe dans tous les pays de l'Union. En 1995, d'après les données du Réseau d'Information Comptable Agricole, le montant des subventions reçues par les exploitations était estimé à 16 000 euros pour la France, comparable à celui perçu en Allemagne (17 500 euros), bien au-dessus de la moyenne communautaire (8 300 euros). Le montant des subventions par ha de SAU (275 euros en France), qui est proche de la moyenne communautaire (260 euros en 1995), est inférieur à celui observé en Allemagne (340 euros) et dans les nouveaux pays adhérents (800 euros par hectare en Autriche et en Finlande).

(6) La proportion des aides directes rapportée au revenu moyen des agriculteurs (résultat courant diminué du paiement des charges sociales de l'exploitant et de sa famille) atteint les 80 % en 1997 et dépassera largement les 100 % à l'issue de la mise en place du projet Agenda 2000.

(7) Dans l'hypothèse d'une amélioration de 0,5 % par an de la productivité des consommations intermédiaires sur une période de six ans après Agenda 2000, le montant des aides directes passerait ainsi de 77 à 73 % de la valeur ajoutée moyenne des exploitations agricoles françaises.

(8) L'augmentation de la productivité du capital est en général considérée comme faible ou nulle, compte tenu des investissements réalisés pour assurer l'accroissement très rapide de la productivité du travail.

Cette forte dépendance des soutiens publics européens souligne l'impossibilité politique, du fait des risques de rupture de la régularité des approvisionnements en produits alimentaires, d'envisager une diminution rapide des aides directes aux exploitations. Elle met également en évidence l'importance des fonctions d'occupation du territoire assurées par les productions qui font l'objet d'un soutien élevé par unité de surface.

La rémunération des fonctions d'occupation du territoire et de production des paysages

Il est clair que les prix des produits agricoles pratiqués tant sur le marché mondial que sur le marché nord-américain ne permettent pas à la grande majorité des agriculteurs français d'assurer la rémunération du travail de leur famille et la pérennité de leur entreprise. Dans l'hypothèse où l'approvisionnement du marché européen pourrait être assuré à ce niveau de prix, l'arrêt de la production des exploitations « non efficaces » poserait d'importants problèmes d'occupation des espaces ruraux et d'entretien des paysages.

La répartition des exploitations par classe de revenu sans aides directes, après simulation du projet de réforme Agenda 2000, permet d'évaluer leur compétitivité relative aux prix de référence proposés dans le projet de la Commission. Hors paiements compensatoires de la PAC, comme le montre le tableau 9 ci-dessous, près de la moitié des exploitations sont à revenu négatif[9], et seulement un quart, c'est-à-dire celles qui ne sont pas ou peu concernées par la réforme, conservent un résultat supérieur à 100 000 francs.

9. Répartition simulée des exploitations selon leur revenu sans aide PAC

En %

Résultat courant par exploitation	< 0 F	0 à 100 000 F	> 100 000 F
Exploitations (en nombre)	198 000	126 000	103 000
Exploitations (en %)	46	30	24
Emploi : UTA totales	41	26	33
Valeur de la production	34	31	35
Aides directes	64	22	15
Superficie agricole (SAU)	60	23	17
• dont en céréales	62	20	18
• dont en herbe	63	29	8

Sources : RICA, France et INRA, Nantes.

(9) Résultat courant négatif, c'est-à-dire avant rémunération du travail familial, prélèvements familiaux et cotisations sociales de l'exploitant et de sa famille.

Avec 41 % des emplois agricoles à la production (28 % des emplois salariés), ces exploitations qui sont – dans les conditions actuelles – incapables d'assurer une compétition internationale représentent 34 % de la valeur de la production agricole et détiennent 60 % de la surface agricole utilisée soit plus de 15 millions d'hectares (62 % des surfaces en céréales et 63 % des surfaces en prairie). Les exploitations ayant un résultat – sans aides PAC – supérieur à 100 000 francs, réalisent potentiellement un tiers de la production agricole mais occupent moins d'un cinquième de la surface agricole actuellement utilisée (18 % de la surface en blé, 10 % de celle en oléagineux et 8 % de celle en prairie permanente). Ces chiffres montrent le rôle déterminant des aides directes tant pour soutenir le revenu des agriculteurs, et par là assurer la régularité des approvisionnements, que pour répartir la production agricole sur le territoire européen, entre pays et entre régions.

10. Évolution simulée du montant moyen d'aides directes par hectare entre 1997 et 2002 dans le projet de la Commission

Analyse en francs par hectare selon les régions administratives

	Aides directes PAC par ha SCOP + SFP		Aides directes PAC par ha SAU		Aides directes totales par ha SAU	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Alsace	2 115	2 868	1 908	2 587	2 008	2 686
Aquitaine	2 167	2 705	1 751	2 185	2 014	2 435
Auvergne	1 130	1 697	1 121	1 683	1 676	2 237
Basse-Normandie	1 279	2 214	1 244	2 154	1 394	2 304
Bourgogne	1 893	2 252	1 843	2 193	2 011	2 347
Bretagne	1 387	2 598	1 311	2 455	1 473	2 617
Centre	2 262	2 497	2 160	2 384	2 227	2 442
Champagne-Ardenne	2 027	2 400	1 832	2 170	1 899	2 233
Franche-Comté	924	1 498	922	1 495	1 205	1 778
Haute-Normandie	2 103	2 801	1 875	2 497	2 034	2 651
Île-de-France	2 568	2 832	2 370	2 615	2 393	2 633
Languedoc-Roussillon	2 891	3 322	778	894	1 259	1 373
Limousin	1 294	1 744	1 290	1 738	1 754	2 202
Lorraine	1 559	2 161	1 538	2 132	1 644	2 231
Midi-Pyrénées	1 960	2 209	1 825	2 057	2 255	2 482
Nord-Pas-de-Calais	1 971	2 938	1 557	2 321	1 629	2 393
PACA	2 676	2 786	886	923	1 649	1 683
Pays-de-la-Loire	1 624	2 383	1 565	2 297	1 737	2 468
Picardie	2 389	3 081	1 938	2 500	2 005	2 564
Poitou-Charentes	2 121	2 424	1 986	2 270	2 098	2 375
Rhône-Alpes	1 215	1 773	1 003	1 464	1 520	1 976
France	1 798	2 347	1 606	2 096	1 839	2 324

Sources : RICA, France 1997 et INRA LERECO, Nantes.

Il existe désormais un consensus pour reconnaître les « défaillances du marché » à gérer les relations entre l'agriculture et son environnement et une large majorité d'acteurs s'accorde sur le fait que les agriculteurs génèrent des externalités positives, « produit joint » de l'activité agricole. Mais, il s'avère très difficile d'évaluer le montant des soutiens publics qui peuvent être justifiés par l'entretien d'espaces cultivés et la « production » de paysages. L'évaluation monétaire de la demande des consommateurs, très incertaine, compte tenu des outils actuels (la méthode d'évaluation contingente), montre cependant l'existence d'un important consentement à payer pour la conservation et l'amélioration des paysages agricoles (Colson, Stenger, 1997). Elle met surtout en évidence une relation très nette entre l'acceptation par les citoyens-contribuables d'une pérennisation des soutiens publics à l'agriculture et leur souhait qu'ils contribuent à la préservation des paysages agricoles.

La légitimation des fonctions environnementales de l'agriculture ne se limite pas à la préservation de la biodiversité et à la valorisation des paysages. Elle porte aussi sur la préservation d'emplois et d'activités agricoles répartis sur le territoire. De ce fait, il s'avère impossible de dissocier totalement le soutien aux différentes fonctions (productives, sociales et environnementales), sous peine de voir d'un côté, la production « efficace » se localiser dans les bassins de production disposant d'avantages comparatifs, de l'autre la production des aménités « environnementales » réservée à « une agriculture d'écomusée » sans implication marchande.

L'ampleur des écarts de montant d'aides par hectare (et par emploi) est aujourd'hui très favorable aux régions de grandes cultures (2 400 francs en région Île-de-France et 2 230 francs en région Centre) par rapport aux régions d'élevage, y compris en zone difficile, à fortes aménités (2 010 francs en Auvergne, 1 520 francs en Rhône-Alpes et 1 200 francs en Franche-Comté). Le projet étudié atténue ces écarts mais ne modifie en rien la hiérarchie des aides par unité de surface qui demeure en faveur des régions de plaines céréalières, au détriment des régions des zones d'élevage à partir des pâturages, notamment en zones de montagne.

Une prime à la surface pour soutenir la multifonctionnalité des exploitations

La proposition d'instaurer une prime à la surface, en substitution partielle des aides directes instaurées dans le cadre de la réforme des OCM, doit être envisagée comme le processus pour engager un réel rééquilibrage des soutiens entre régions et entre productions. Elle peut également contribuer à l'amélioration du revenu d'agriculteurs particulièrement défavorisés (Bazin et Colson, 1998), favorisant ainsi la légitimation d'une partie significative des concours publics indispensables (dans les niveaux de prix actuels) à la pérennité de la majorité des exploitations agricoles françaises.

Cette aide forfaitaire à la surface concerne potentiellement toutes les exploitations, et toutes les régions. Contractuelle, son attribution doit être conditionnée par l'engagement de l'agriculteur à respecter un cahier des charges de bonnes pratiques agricoles (par exemple : tenue d'un cahier de fertilisation, respect des plans d'épandage pour les déjections animales, entretien des chemins, etc.). Cette prime à l'hectare pourrait être complétée, selon les engagements des agriculteurs, par des mesures spécifiques du type de celles existant déjà pour les mesures agri-environnementales (cf. préservation de la biodiversité de tel site particulier, reconversion à l'agriculture biologique, etc.), ou de celles proposées pour les contrats territoriaux d'exploitation dans le projet de loi d'orientation agricole.

Cette rémunération des fonctions territoriales de l'agriculture devrait être modulée en fonction des zones géographiques (y compris à l'intérieur d'un même département), pour tenir compte de la contribution en travail des agriculteurs à la valorisation des biens publics (paysages notamment). Cette prime, dont le montant pourrait être régionalisé, serait un moyen d'envisager un rééquilibrage partiel des aides (entre régions, entre productions intensives et productions extensives), rééquilibrage rendu urgent par les incohérences propres à la gestion de la compensation des avantages acquis (plan de régionalisation aides SCOP, irrigation, maïs-herbe, etc.).

L'hypothèse d'une aide forfaitaire à la surface, contractuelle (conditionnée à l'emploi et au respect de l'environnement), pour rémunérer les fonctions non marchandes de l'agriculture, d'occupation du territoire agricole et de production de paysages, s'inscrit dans la perspective du règlement développement rural. Sa mise en œuvre, comme celle des mesures agri-environnementales, ne peut se réaliser que dans la perspective d'un cofinancement du FEOGA. Cette action, pour avoir un réel impact sur l'emploi et la qualité de l'environnement, doit pouvoir représenter des montants de crédits suffisants (20 % minimum) par rapport aux paiements liés aux OCM. Le processus de rééquilibrage risque cependant d'être limité si la réorientation des crédits publics ne s'appuie que sur la modulation nationale des aides en fonction de l'emploi (moins de 10 % des aides PAC). La proposition d'engager une diminution (dégressivité) dans le temps des aides directes compensatoires des baisses de prix, pour éviter un cofinancement national des dépenses de la PAC, peut s'avérer un moyen efficace pour réorienter une part croissante de ces soutiens publics vers les actions de développement rural.

Conclusion

La montée rapide des aides directes aux exploitations agricoles interroge sur la signification économique et sociale à donner à ces paiements directs. Leur légitimation est la condition de leur pérennité, qui déterminera la viabilité de la grande majorité des exploitations bovines, ovines et de grandes cultures, qui valorisent aujourd'hui plus des deux tiers du territoire agricole national. Le projet Agenda 2000 renforce encore le rôle des aides directes, qui devient déterminant dans la formation du revenu des exploitations agricoles françaises. Dans le scénario étudié les aides ayant une justification environnementale, attribuées en contrepartie de contraintes spécifiques (indemnités compensatoire de handicaps naturels et mesures agri-environnementales) représentent alors – en l'absence de réévaluation – moins de 6 % du montant total des aides aux exploitations (10 % en bovins-viande, 7 % en lait et moins de 0,05 % en grandes cultures).

Les simulations des effets du projet de réforme proposé par la Commission montrent, à structure et productivité constantes, une baisse importante de la valeur ajoutée, plus brutale dans les exploitations spécialisées en viande bovine que dans celles à orientation laitière ou céréalière. L'amélioration de la productivité des facteurs de production (terre-capital-consommations intermédiaires) ne sera pas en mesure de compenser à elle seule les pertes de revenu prévisibles. Seule une nouvelle croissance de la productivité du travail, produit de la diminution du nombre d'exploitations, peut laisser espérer une amélioration du revenu par exploitation. Cette évolution, qui peut inquiéter sur ses conséquences en terme d'emploi dans les zones rurales les plus fragiles, ne manque pas d'interroger sur le fait que la consolidation du revenu des exploitations bénéficiant d'un agrandissement rapide de surface sera pour l'essentiel lié à l'augmentation des aides directes correspondantes.

L'instauration d'une modulation des aides directes en fonction de l'emploi, telle que l'avait proposée par la Commission européenne, visait à réaliser une première étape pour assurer une réorientation des soutiens européens. Le projet de contrat territorial d'exploitation contenu dans le texte de la loi d'orientation agricole soumis au parlement par le ministre français de l'Agriculture s'inscrit dans le même processus. Cette réorientation semble être la condition à l'adaptation des exploitations aux nouvelles attentes de la société dans le domaine de la répartition des emplois sur le territoire et dans celui de la valorisation des espaces ruraux européens, qui constituent une part de notre culture commune.

Références bibliographiques

Allanson P. (1993) : « The Impact of the Modulation Proposal in the Mac Sharry Plan for Reform of the Cereals Regime », *European Review of Agricultural Economics*, pp. 99-109.

Bazin G., F. Colson F. et V. Chatellier (1998) : « L'impact des propo-sitions Agenda 2000 sur l'occupation du territoire », *Économie Rurale*, n° 147, juin, pp. 50-56.

Blanc C., A. Blogowski et J. Mathurin (1998) : « Les conséquences des propositions Santer sur le revenu des agriculteurs français », *Notes et Études Économiques*, n° 7, pp. 99-170.

Buckwell A. (1998) : « Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe », European Commission, Belgium, *European Economy*, n° 5, pp. 5-95.

Colson F. et A. Stenger-Letheux (1996) : « Évaluation contingente et paysages agricoles : la préservation des paysages agricoles français et la restauration des paysages de bocage de Loire-Atlantique », *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales*, n° 39-40, pp.151-170.

Colson F. et V. Chatellier (1998) : « L'impact des propositions Agenda 2000 sur le revenu des exploitations agricoles françaises », *Convention INRA-OFIVAL-ONILAIT*, juin, 80 p.

Colson, F. et V. Chatellier (1997) : *CAP Reform and Direct Subsidies to French Farm*, Contribution à XXIIIrd International Conference of Agricultural, Sacremento (États-Unis), 10-16 août, 16 p.

Commission of the European Communities (1998a) : *Agenda 2000-Reform of the EU's Agricultural Policy*, Bruxelles.

Commission of the European Communities (1998b) : « Impact of Agenda 2000 proposals for CAP reform (SPEL/EU-MFSS Simulations) », *Document de Travail EUROSTAT*, pp. 29-46.

Guyomard H., A. Gohin et C. Le Mouël (1998) : « Éléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXI^{e} siècle », Économie Rurale, n° 244, pp. 22-30.

Henrichsmeyer W. Witzke (1998) : « Overall Evaluation of the Agenda 2000 for CAP Reform », *Document de Travail European Commission*, pp. 101-120.

Keyser M. et M. Merbis M (1998) : « Impact Analyses of Agenda 2000 Proposals for CAP Reform (CAPMAT Simulations), *Document de Travail European Commission*, pp. 71-90.

Kroll J-C. (1994) : « Politique des prix et soutiens des revenus agricoles : études comparatives de quelques alternatives à la nouvelle PAC », *Économie Rurale*, n° 220-211.

Complément B

La rémunération des effets externes de l'agriculture(*)

Vincent Richard

Direction de la Prévision

À l'occasion des débats menés aux niveaux communautaire et national sur le volet agricole de l' « Agenda 2000 » et sur le projet de Loi d'Orientation Agricole, se rejoignent les thèmes du découplage des soutiens à l'agriculture d'une part, et du caractère multifonctionnel de l'agriculture, d'autre part. Leur conjonction conduit à repenser les justifications d'un soutien public pérenne à l'agriculture. Parmi ces justifications, l'existence d'effets externes positifs de l'agriculture sur l'environnement est souvent invoquée, et en particulier la fonction d'aménagement, d'entretien et de préservation de l'espace, des paysages et des sentiers. On examine ici les fondements théoriques d'une rémunération de ces effets, et les problèmes pratiques qu'elle soulève. Les principales conclusions sont les suivantes.

L'intervention publique dans le domaine des effets externes positifs de l'agriculture se justifie dans la mesure où ces biens environnementaux sont en général produits par l'activité agricole à un niveau insuffisant au regard des avantages nets(1) qu'ils engendrent.

(*) Ce complément s'appuie sur les Notes C4-98-122 (et bis) de la Direction de la Prévision, portant le même titre.

(1) À la fois privés et sociaux.

En théorie, le niveau socialement optimal de production de bien environnemental peut être obtenu en ayant recours indifféremment à des pénalités financières[2] qui sanctionnent un niveau insuffisant de bien environnemental, ou à des paiements spécifiques aux agriculteurs qui font l'effort d'augmenter le niveau du bien environnemental. On parle dans ce dernier cas de rémunération des effets environnementaux positifs de l'agriculture.

Les taxes pouvant être combinées à des subventions, le choix entre pénalités et rémunérations permet une large gamme de transferts entre la société civile et les agriculteurs. Le choix du niveau de subvention ou de rémunération renvoie ainsi à des enjeux essentiellement redistributifs.

Dans le cadre d'une politique environnementale, le règlement des questions redistributives renvoie à la notion d'état environnemental de référence. Cet état de référence doit être déterminé par l'autorité publique comme étant l'état de l'environnement que la société peut légitimement attendre d'être engendré par l'agriculture à ses propres coûts. C'est donc l'écart de coût privé entre l'état de référence et l'état socialement optimal qui déterminera le montant du transfert à réaliser entre la société civile et l'agriculteur à l'occasion de la mise en place d'instruments incitatifs.

En pratique néanmoins, la détermination du niveau optimal d'aménités, ou de bien environnemental, et son obtention par la mise en place d'un système de rémunération soulèvent de nombreux problèmes.

Il importe d'abord de vérifier qu'il n'existe pas de marché valorisant déjà ou pouvant valoriser l'aménité considérée dans des conditions concurrentielles pour les consommateurs. Il faut ensuite s'assurer que l'agriculture est bien le secteur permettant de produire ces aménités au moindre coût.

Par ailleurs, l'obtention d'un niveau optimal d'aménités requiert une évaluation du bénéfice social retiré d'une variation du niveau de ces aménités. Cette évaluation nécessite de recourir à des méthodes spécifiques (évaluation contingente, prix hédonistes, coûts de trajet) afin de rendre compte de la valeur totale du bien environnemental.

Une fois l'objectif quantifié, l'efficience de l'intervention publique nécessite le recours à une contractualisation associant des rémunérations à des engagements précis. L'efficacité de ces contrats renvoie alors à leur degré de standardisation et aux modalités de contrôle de leur respect. À des degrés de standardisation croissants correspondent en effet des coûts administratifs décroissants mais des inefficacités croissantes, entre lesquels un arbitrage doit être rendu. Un autre choix doit être fait entre le contrôle des pratiques ou des résultats.

Enfin, les modalités de rémunération de services environnementaux doivent être choisies de façon qu'elles n'engendrent pas de distorsions sur le marché des biens agricoles.

(2) Taxation des pratiques, éco-conditionnalité des aide directes.

Les enjeux du choix de l'instrument d'intervention publique

L'internalisation des effets externes environnementaux de l'activité agricole nécessite une intervention publique dont les instruments peuvent prendre indifféremment la forme de pénalités financières ou de rémunérations.

L'équivalence des instruments du point de vue de l'efficacité

L'intervention publique dans le domaine de l'environnement se justifie dans la mesure où les biens d'environnement ne sont pas spontanément valorisés par le marché (il n'existe pas de marché de l'air pur) et où ils présentent un caractère de bien public (l'air pur bénéficie à tous). Ces deux points conduisent en effet, en l'absence d'intervention correctrice, à un niveau de production de biens environnementaux généralement insuffisant au regard des avantages et des coûts à la fois privés et sociaux qu'ils engendrent.

Le rapprochement vers le niveau socialement optimal de production de bien environnemental nécessitera donc la mise en place par l'autorité publique d'incitations économiques. Dans le cas du secteur agricole, dont l'activité est considérée comme le principal déterminant du niveau du bien environnemental, ces incitations peuvent combiner deux formes a priori polaires, à savoir une taxe et une subvention. Selon les niveaux de pénalité et de rémunération retenus, on peut obtenir un continuum d'instruments aux effets incitatifs équivalents.

D'un côté, des pénalités peuvent sanctionner un niveau de bien environnemental jugé insuffisant. On peut alors taxer les pratiques réduisant le niveau du bien sous son niveau optimal ou sous un niveau donné. Il est également possible de conditionner l'octroi d'aides préexistantes au respect d'un niveau minimal de ce bien (c'est l' « éco-conditionnalité »)[(3)].

De l'autre côté, des paiements spécifiques peuvent être octroyés aux agriculteurs qui font l'effort d'augmenter le niveau du bien environnemental. On parle alors de rémunération des effets environnementaux positifs de l'agriculture.

Les effets incitatifs de ces deux types d'instruments sont décrits dans l'encadré à l'aide d'un modèle théorique. Selon les niveaux de pénalité et de rémunération retenus, on peut obtenir un continuum d'instruments qui auront les mêmes effets incitatifs, autrement dits qui engendreront le même comportement de la part de l'agriculteur.

(3) Cette possibilité revient à mettre en place une réglementation assortie d'une pénalité financière en cas de non respect.

1. Une analyse théorique des instruments économiques

Devant la difficulté de définir une grandeur synthétique représentative des aménités (attributs visuels de l'espace rural, habitats faunistiques ou floristiques, impact sur les processus écologiques), on raisonnera de façon discrète en distinguant trois états de qualité de l'environnement. *(a)* correspondant au niveau engendré par les pratiques agricoles actuelles, *(d)* correspondant à un environnement dégradé, et *(p)* à un environnement jugé préférable à la situation actuelle.

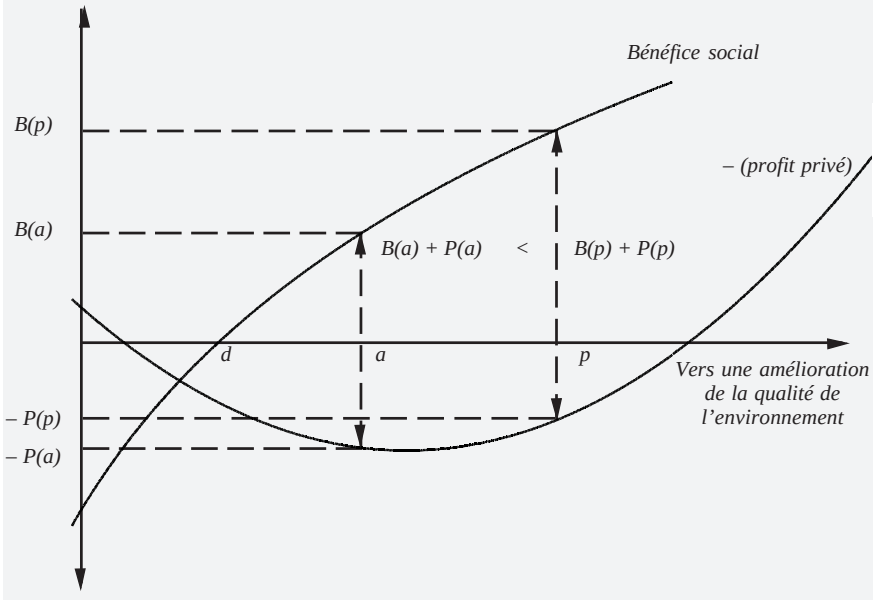
On suppose que, dans son environnement économique initial, l'agriculteur choisit le niveau *(a)* qui correspond à un profit privé maximum. En notant *P* ce profit, on a donc $P(a) > P(p)$ et $P(a) > P(d)$.

Le bénéfice social est supposé croissant en fonction de la qualité de l'environnement.

En notant *B* ce bénéfice, on a $B(d) < B(a) < B(p)$.

La différence $B(p) - B(a)$ correspond au consentement à payer de la société pour passer de l'état actuel à l'état préférable. Si cette différence est supérieure à la perte $P(a) - P(p)$ subie par l'agriculteur, le passage de l'état *(a)* à l'état *(p)* est socialement souhaitable puisqu'il augmente le surplus total :

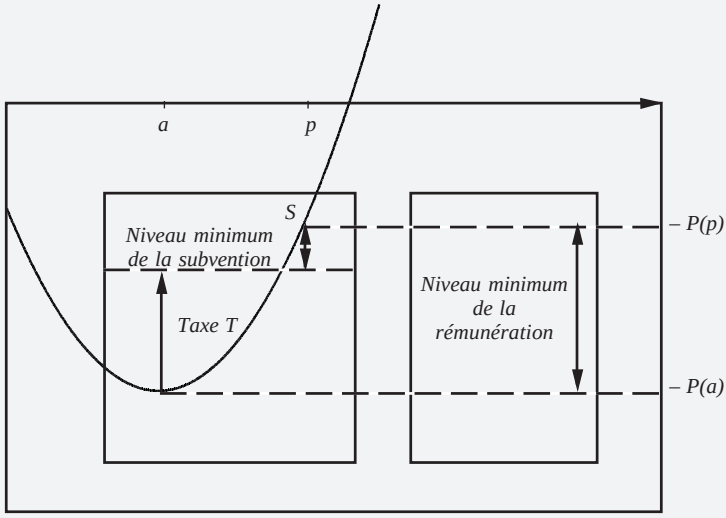
$P(p) + B(p) > P(a) + B(a)$.



Si le passage de *(a)* à *(p)* ne peut pas se faire par une transaction sur un marché, une intervention publique est nécessaire. Elle peut prendre plusieurs formes.

• L'agriculteur est soumis à une pénalité *T* s'il continue à produire au niveau *(a)*, et reçoit une subvention *S* s'il produit *(p)*. Pour inciter l'agriculteur à *(p)*, le montant *S* de la subvention doit être au moins égal à $P(a) - P(p) - T$. La subvention *S* peut éventuellement être nulle dès lors que la pénalité *T* excède la perte privée encourue. *S* est par ailleurs limité supérieurement à la perte encourue (en effet au-delà de cette perte, la pénalité n'est plus nécessaire à l'incitation et on ne parlera plus de subvention mais de rémunération d'aménités).

• Un cas particulier important est celui où la pénalité est nulle. Alors le système précédent se réduit à une subvention pure. L'agriculteur reçoit une rémunération *S* au moins égale à la perte $P(a) - P(p)$.



L'impact redistributif des différents instruments

Le choix entre pénalités et rémunérations permet une large gamme de transferts entre la société civile et les agriculteurs.

Les pénalités peuvent en effet être combinées à des subventions qui réduisent pour l'agriculteur la perte du fait de la pratique d'une activité favorable à l'environnement. Partant de l'état de l'environnement résultant de l'activité actuelle de l'agriculteur, le couple pénalité-subvention permet d'inciter les agriculteurs à améliorer la qualité de l'environnement pour se rapprocher de l'optimum, tout en engendrant une gamme de transferts de la société vers les agriculteurs inférieurs à la perte privée encourue par l'agriculteur liée à l'augmentation du niveau du bien environnemental.

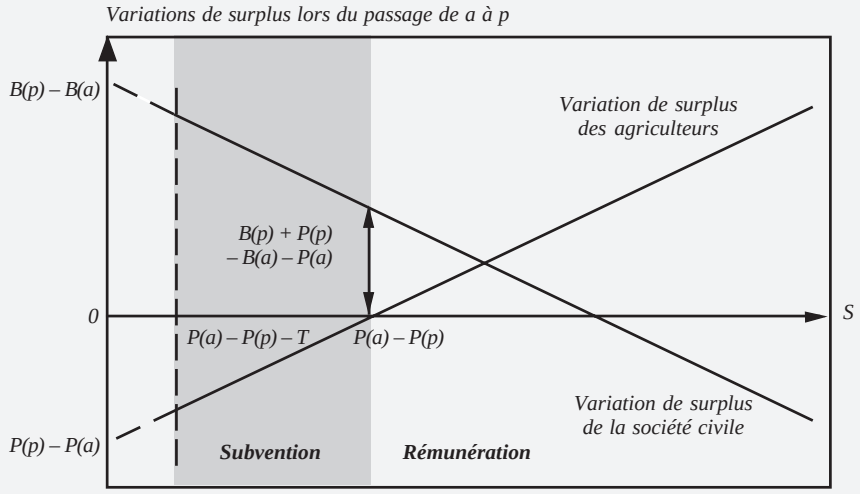
En revanche, la rémunération d'une augmentation du niveau du bien à un niveau supérieur à la perte encourue suffit à produire l'incitation et ouvre une gamme de transferts entre la société et les agriculteurs pouvant aller au-delà de la perte privée, et correspondant en fait à rémunérer les agriculteurs pour le niveau d'aménités qu'ils assurent en dehors de toute incitation.

Une fois l'incitation acquise, le choix du niveau de subvention ou de rémunération renvoie à des enjeux essentiellement redistributifs. Les effets redistributifs des différents instruments peuvent être mis en évidence à partir du modèle précédent.

2. Les enjeux redistributifs du choix des instruments économiques

Dans le cas d'un couple pénalité-subvention(*) *(T , S)*, le surplus de l'agriculteur sera égal à $P(p) + S$ et le surplus de la société vaudra $B(p) - S$.

Dans le cas d'une rémunération *S*, les surplus de l'agriculteur et de la société sont aussi respectivement $P(p) + S$ et $B(p) - S$, puisque cela correspond au cas particulier où la pénalité est nulle.



(*) Avec un montant de subvention *S* qui vérifie, comme cela est justifié dans l'encadré précédent : $Max\ [0\ ,\ P(a) - P(p) - T] \leq S \leq P(a) - P(p)$.

Interprétation en termes de niveau de pollution de référence

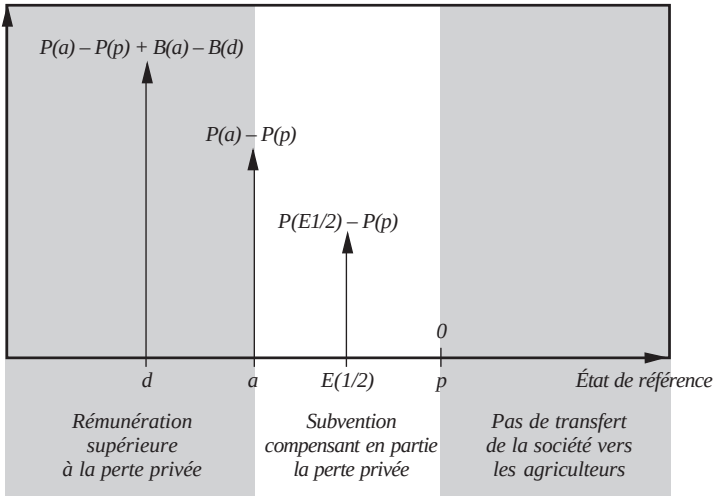
Le choix du niveau des subventions ou des rémunérations, une fois l'incitation à l'effort optimal acquise, renvoie à la détermination d'un niveau de référence pour le bien environnemental.

Dans le cadre d'une politique environnementale, le règlement des questions redistributives renvoie à la notion d'état environnemental de référence. Le niveau du transfert (subvention ou rémunération) entre la société civile et les agriculteurs peut en effet découler de la convention choisie en terme d'état environnemental de référence. Cet état de référence correspond à celui que l'autorité publique considérera comme étant l'état minimum et maximum de l'environnement que l'agriculture doit engendrer à ses propres coûts.

Si l'état de référence est inférieur à l'état initial, l'autorité publique sera fondée à verser une rémunération supérieure à la perte privée liée à l'amélioration de l'état initial. La différence pourrait être égale au consentement à payer de la société pour maintenir le niveau initial par rapport au niveau de référence. Une partie des paiements versés rémunérerait donc l'agriculteur pour le niveau du bien environnemental qu'il assure spontanément.

Si l'état de référence est intermédiaire entre l'état initial et l'état optimal, l'autorité publique sera fondée à choisir un niveau de taxe et de subvention à la fois incitatif et dont la subvention compensera la perte privée correspondant au passage de l'état de référence à l'état optimal. En d'autres termes, plus l'état de référence sera éloigné de l'état initial, plus la subvention sera faible (et la taxe forte).

Transfert de la société vers les agriculteurs



Enfin, si l'état de référence est l'état optimal à atteindre, on optera pour une taxe supérieure à la perte privée encourue par le passage de l'état initial à l'état optimal et pour une subvention nulle. L'agriculteur devra assurer le niveau optimal à ses propres coûts.

Les problèmes de mise en œuvre

Les aménités environnementales ne peuvent-elles pas être valorisées par un marché ?

Les aménités environnementales présentent a priori les caractéristiques d'un effet externe et/ou d'un bien public. L'obtention de leur niveau optimal nécessite alors une intervention publique afin d'égaliser le coût marginal de production de ces aménités et la somme des utilités marginales de l'ensemble des agents.

Il importe donc de vérifier qu'il n'existe pas de marché valorisant déjà ou pouvant valoriser - totalement ou partiellement - l'aménité considérée dans des conditions concurrentielles et exclusives pour les consommateurs. Il peut s'agir par exemple de services environnementaux agrémentant le séjour dans les seuls gîtes ruraux possédés par les agriculteurs, ou de parcs naturels payants gérés par des associations d'agriculteurs.

L'agriculture est-elle le secteur permettant de produire ces aménités au moindre coût ?

Il peut exister des structures de services spécialisées par exemple dans les activités paysagères dont les coûts seraient moindres en raison notamment de leur spécialisation.

Comment déterminer le niveau optimal de fourniture de ces aménités ?

L'obtention d'un niveau d'aménités optimal, ou à tout le moins préférable socialement au niveau initial, suppose la comparaison d'une part des coûts privés et sociaux, et de l'autre des avantages privés et sociaux. Si les coûts et avantages privés sont relativement commodes à évaluer puisqu'ils correspondent à la variation de profit des agriculteurs, l'évaluation du bénéfice social retiré d'une variation du niveau des aménités environnementales nécessite en revanche de recourir à des méthodes spécifiques. Ce bénéfice doit rendre compte d'une triple valeur du bien environnemental :

• la valeur d'usage, découlant de la consommation directe soit productive (ressources génétiques, chasse..) soit récréative,

- la valeur d'option, figurant la possibilité d'un usage futur,
- la valeur d'existence, indépendante d'un usage actuel ou futur.

Les méthodes les plus utilisées empiriquement sont les méthodes d'évaluation qui reposent sur la révélation des préférences des agents. On peut en distinguer trois types.

L'interrogation directe par la méthode d'évaluation contingente

Elle consiste à demander aux individus ce qu'ils consentent à payer pour recevoir un avantage ou ce qu'ils consentent à recevoir pour tolérer un coût. Cette technique est mise en œuvre par le biais d'une enquête ou d'une expérimentation. Elle est cependant entachée de plusieurs biais potentiels. Le premier est lié au montant de référence proposé initialement à la personne interrogée dans le cas d'une enchère sur le consentement à payer. Le second est un biais stratégique lié au fait que les agents n'auront pas à payer effectivement ce qu'ils déclarent. À cela s'ajoute le biais du passager clandestin qui sous-déclare son consentement à payer, dans l'espoir que les autres paieront pour lui. Un dernier biais, instrumental, est lié au mode de paiement proposé.

Cette méthode a par exemple été utilisée pour évaluer le consentement à payer des Suédois pour préserver les paysages agricoles existants. Elle révèle un consentement élevé, corrélé positivement au revenu et au niveau d'éducation et négativement à l'âge des personnes interrogées.

Une étude réalisée par l'INRA de Nantes a tenté aussi d'évaluer le consentement à payer à partir d'une enquête pour la conservation ou l'amélioration des paysages agricoles. Sur l'ensemble de la population interrogée (656 personnes), l'étude détermine un consentement à payer moyen de 618 francs/an pour la conservation des paysages agricoles. L'étude distingue trois catégories de personnes :

- celles qui ne sont pas disposées à payer pour les paysages agricoles ;
- les modérées pour un soutien raisonné à l'agriculture ;
- les enthousiastes du soutien de l'agriculture paysagère.

Les deux méthodes suivantes s'appuient sur des marchés connexes au bien environnemental que l'on cherche à évaluer. La recherche d'un marché de substitution conduit à dériver la demande des agents pour les biens environnementaux à partir du marché d'un autre bien ou service que l'on croit influencé par le bien environnemental.

La recherche d'un marché de substitution par la méthode des prix hédonistes

Elle s'attache, par la technique des prix hédonistes, à estimer l'impact des facteurs environnementaux sur la valeur d'autres biens marchands, par exemple immobiliers. Sous réserve des problèmes économétriques et des

Impact des différentes variables sur le prix de location des gîtes

Variables	Modification de la variable	Variation du prix
Nombre de personnes	Augmentation de la capacité du gîte d'une personne	Effet positif (+ 118 francs)
Nombre d'épis	Amélioration de la qualité du gîte d'un épi	Effet positif (+ 243 francs)
Altitude (gîtes à + de 600 mètres)	Augmentation de l'altitude de 100 mètres	Effet positif (+ 40 francs)
Distance à la mer (variation non linéaire)	La distance passe de : • 2 à 3 kilomètres • 5 à 6 kilomètres • 10 à 11 kilomètres	Effet négatif • – 31 francs • – 19 francs • – 9 francs
Ensoleillement	10 heures de soleil en plus en moyenne au mois de juillet	Effet positif (+13 francs)
Lac	Augmentation de la surface des lacs du département de 1000 hectares	Effet positif (+14 francs)
Espaces naturels	Augmentation de la surface des espaces naturels du département de 10 000 hectares	Effet positif (+ 24 francs)
Prairies	Augmentation du rapport : Surfaces en prairies/Surface du département de 1%	Effet positif (+25 francs)
Bocages	Augmentation du rapport : Surfaces des bocages/Surface du département de 1%	Effet positif (+ 67 francs)
Fruits	Augmentation du rapport : Surfaces en fruits/Surface du département de 1%	Effet positif (+ 35 francs)
Sites inscrits	Création d'un site susceptible d'être inscrit dans le département	Effet positif (+ 2 francs)
Élevage	Diminution du chargement d'un animal pour dix hectares (extensification)	Effet positif (+ 25 francs)

Note : Moyenne de l'échantillon = 1 545 francs par semaine.

difficultés à dériver une fonction de demande inverse, elle a fourni des résultats intéressants, notamment à travers une étude américaine (« Amenity Value of Forest and Waterways » de Kerry Turner et *alii*) qui met en évidence un impact des aménagements paysagers de l'ordre de 5 % sur le prix de vente des maisons voisines.

Une étude réalisée à la Direction de la Prévision(4) a permis l'application de la méthode des prix hédonistes au tourisme rural pour chercher à évaluer le bien environnemental lié aux paysages agricoles. Dans le cadre de cette étude, le marché substitut observé a été celui de la location de gîtes ruraux. En effet, on a supposé que la demande du bien gîte rural était influencée par le cadre environnant, en l'occurrence les paysages.

Cette étude apporte différents résultats concernant la valorisation des paysages.

• La variable bocage a un effet positif dans la fixation des prix des gîtes. La présence de bocages semble donc correspondre à une externalité positive de l'agriculture, en termes de valorisation paysagère.

• Les lacs et les espaces naturels sont des espaces recherchés qui influent également de manière positive sur les prix des gîtes. Ils peuvent donner lieu en effet à des activités récréatives.

• La valorisation paysagère augmente quand le nombre d'animaux par hectare moyen diminue. L'extensification semble donc aller dans un sens d'une amélioration du bien environnemental paysager.

• La surface de prairie joue un rôle positif, tandis que les surfaces en herbe permanentes semblent au contraire avoir un effet plutôt négatif. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que les prairies sont des surfaces entretenues et ouvertes, alors que les surfaces en herbe permanentes sont a contrario non entretenues et clôturées.

• Parmi les autres effets observés, on peut citer l'effet positif des cultures fruitières, l'effet en revanche négatif des surfaces en culture (blé, betteraves, tournesol, avoine...), l'effet négatif du nombre de porcins (peu significatif d'après le modèle) et l'effet plutôt positif des friches.

La recherche d'un marché de substitution par la méthode du coût de trajet

Cette méthode consiste à estimer le consentement des individus à payer pour l'aménagement de sites de loisirs d'après l'argent et le temps qu'ils ont consacré à se rendre sur ce site. Cette méthode a été utilisée pour évaluer le bénéfice net social procuré par l'existence de plans d'eau dans l'État du Missouri (Burt et Brewer, 1987). Outre des problèmes liés aux voyages

(4) Voir Note 94-C4-175/AJ-XD : « Valeur des paysages agricoles et tourisme rural. Synthèse de l'étude de M.A. Jacques » (Université de Toulouse) à la Direction de la Prévision.

à destinations multiples, au choix de la forme fonctionnelle de la fonction de demande, à la prise en compte de substituts et à la valorisation des coûts d'opportunité du temps de transport, cette méthode n'est pas toujours applicable. Le cas de l'agriculture se heurte au fait que, contrairement au cas d'une base de loisirs dont on peut contrôler l'entrée, il est très difficile de repérer les « voyageurs » qui se sont déplacés pour profiter d'un paysage agricole.

Comment mettre en place le bon niveau d'incitation pour les agriculteurs ?

L'efficience de l'intervention publique nécessite le recours à une contractualisation associant des rémunérations à des engagements précis. L'efficacité de ces contrats renvoie alors à leur degré de standardisation et au contrôle de leur respect.

La question du degré de standardisation au regard des mesures agri-environnementales européennes

Le règlement 2078/92 en vigueur dans l'Union européenne autorise les Etats-membres à proposer à leurs agriculteurs des incitations financières à l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement. L'incitation consiste à verser à l'agriculteur qui choisit ces pratiques l'équivalent des coûts induits et du manque à gagner. Elle est formalisée sous des formes contractuelles plus ou moins standardisées. Ainsi, le dispositif de prime à l'herbe, la conversion à l'agriculture biologique, les retraits de terres à long terme pour la protection de la faune et de la flore font l'objet du versement de paiements forfaitaires à l'hectare définis au niveau national en contrepartie du respect d'un cahier des charges standard. D'autres mesures, visant la protection des eaux, font l'objet de paiements à l'hectare définis au niveau national mais modulables à plus ou moins 20 % selon les caractéristiques locales. Enfin, des Plans de Développement Durable (PDD) sont expérimentés en France sur la base de contrats individualisés à partir d'un diagnostic agri-environnemental, mais dans lesquels le lien entre les paiements aux agriculteurs et les résultats environnementaux ne sont pas clairs.

Un rapport d'évaluation des mesures agri-environnementales réalisé pour le compte de la Commission en 1997 met en lumière les problèmes liés au niveau d'établissement des cahiers des charges et des niveaux de paiements.

• L'absence de zonage dans le cas de la prime à l'herbe ne permet pas de moduler son niveau en fonction des enjeux écologiques locaux. Outre la concurrence des primes PAC aux céréales ensilées, son niveau est ainsi inadapté à de nombreuses zones.

• Les cahiers des charges nationaux pour les opérations zonales (réduction des intrants, agriculture biologique, retrait à long terme...) sont inadaptés à certaines régions, en particulier méditerranéennes.

Dans le cadre de contrats entre l'État et les agriculteurs, un arbitrage doit donc être fait sur le niveau de définition du cahier des charges entre les coûts administratifs d'une grande adaptation des cahiers aux caractéristiques locales et les inefficacités liées à l'inadéquation d'un cahier trop général. Il faudrait également arbitrer selon les mêmes termes sur le degré de variation du montant des paiements selon les particularités locales.

Le contrôle du respect des contrats

Les contrats doivent spécifier les modalités de contrôle subordonnant le versement des paiements soit à l'effort réalisé, soit au résultat obtenu. Le choix du contrôle de l'effort ou du résultat dépendra de la relation plus ou moins directe entre l'un et l'autre et de leur caractère observable. Les mesures agri-environnementales subordonnent actuellement les paiements à l'effort réalisé (réduction des intrants, retrait de terres, baisse du niveau de chargement animal).

Comment éviter que les instruments à vocation environnementale engendrent des distorsions sur le marché des biens agricoles ?

L'efficacité de la production conjointe de biens agricoles et environnementaux suppose l'efficacité productive strictement agricole (égalisation du coût marginal de production agricole et de son prix) en même temps que l'efficacité environnementale (égalisation du profit marginal privé fonction du niveau du bien environnemental et de la somme des bénéfices marginaux retirés par l'ensemble de la société).

Une rémunération adéquate des services environnementaux nécessite alors de distinguer de la façon la plus fine possible la production de bien environnemental et l'activité agricole, lorsque le bien environnemental résulte d'une pratique agricole.

Références bibliographiques

Colson François et Anne Stenger-Letheux (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 », *INRA*, septembre.

Delache Xavier (1995) : « Évolution de la politique agricole commune », *Document de Travail de la Direction de la Prévision*, n° 95-15.

Institut pour une politique Européenne de l'Environnement (1997) : *Évaluation des effets des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC et des mesures communautaires de développement rural sur la biodiversité et les paysages dans les régions du sud de l'Union européenne*, Rapport pour la Commission européenne, avril.

Jacques M.A. (1994) : « Valeur des paysages agricoles et tourisme rural. », *Étude pour le compte de la Direction de la Prévision*.

Madelin Virginie (1995) : « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture », *Économie et Prévision*, n° 117-118, pp. 77-88.

OCDE (1998) : « Avantages écologiques de l'agriculture : enjeux et stratégies », *Conférences de l'OCDE*, Séminaire d'Helsinki.

Complément C

Tendances des politiques agricoles

Sylvie Hel-Thelier

Conseil d'Analyse Économique

L'objet de ce complément est de fournir quelques points de repère concernant la situation chez nos principaux voisins ou concurrents dans le domaine agricole, à la fois hors d'Europe, avec le cas américain, mais aussi en Europe, en examinant les caractéristiques agricoles et les positions initiales de nos principaux partenaires européens sur le projet de réforme de la politique agricole commune présenté dans Agenda 2000, qui sont révélatrices de ses enjeux.

Les politiques agricoles menées hors de la Communauté européenne : le cas américain

La politique agricole américaine est passée progressivement d'un système fondé sur un soutien des prix et des revenus agricoles à un découplage des aides par rapport à la production.

La loi agricole adoptée en avril 1996 aux États-Unis (« Federal Agriculture and Improvement Act » ou « FAIR Act ») marque un tournant dans la politique agricole américaine

Vieille d'un demi-siècle, la politique agricole américaine était fondée sur des programmes gouvernementaux qui, depuis l'époque de la grande dépression et du « New Deal » dans les années trente, assuraient le soutien des prix et des revenus agricoles (notamment au moyen d'aides directes en

contrepartie d'une réduction des emblavements et de prêts à dix ans jouant le rôle de prix de soutien). L'action de l'État fédéral se traduisait également par des programmes pour le développement rural et la conservation des ressources naturelles.

Au fil des années, le cadre législatif du soutien fédéral à l'agriculture a été complété et modifié à plusieurs reprises, transformant peu à peu les formes de l'intervention de l'État. Le revenu agricole est devenu progressivement plus dépendant des aides directes puis, à partir de 1985, la mise en place de nouveaux outils a amorcé un découplage des aides par rapport à la production (perception d'aides sans obligation de culture ; instauration d'un système de « deficiency payments », c'est-à-dire d'un paiement compensateur égal à la différence entre l'objectif de prix et le prix moyen de marché ; mise en place des « marketing loans », prêts correspondant à une subvention indirecte dans le cas où le prix tombe en dessous du prix du marché, équivalents aux prix de soutien communautaire). Par ailleurs, des subventions à l'exportation ont été instaurées, ce qui – avec la mise en place des « marketing loans » – traduisait une priorité accordée à l'exportation. Parallèlement, les programmes sont devenus de plus en plus contraignants, les producteurs américains ayant dû accepter de souscrire à de nombreuses obligations, en particulier en matière d'environnement.

Adopté en 1996, le FAIR Act renforce la compétitivité de l'agriculture américaine en accentuant le découplage du soutien aux producteurs

La nouvelle loi agricole, s'appliquant à sept récoltes (1996-2002), avait trois objectifs principaux, les deux premiers, la maîtrise des dépenses agricoles et la « libération » des producteurs soumis à de multiples contraintes réglementaires, résultaient de considérations internes. Le dernier, le renforcement de la compétitivité de l'agriculture américaine, reflétait des ambitions extérieures. Le découplage accru du soutien aux producteurs – les aides devenant véritablement indépendantes de la production et de l'évolution des prix de marché – de même que la simplification des aides et la suppression des freins à la production répondent simultanément à ces trois objectifs. En outre, ce système de soutien, compatible avec les règles de l'OMC, met les États-Unis en position de force pour réclamer dans les futures négociations multilatérales un démantèlement des mesures de soutien distordant les échanges chez leurs principaux concurrents, en particulier européens.

Sur le plan du soutien interne à l'agriculture, les aides américaines passent dans la « boîte verte »[1] du GATT

Pour les grandes cultures[2], l'ancien outil des paiements compensatoires (« deficiency payments ») est transformé en aides forfaitaires, avec la fixation d'enveloppes budgétaires annuelles plafonnées qui sont découplées des quantités produites et de l'évolution des prix de marché. Ces aides sont dégressives sur les sept années[3]. En compensation de cette dégressivité et de la diminution du montant global des aides à l'agriculture, les agriculteurs obtiennent une liberté accrue. Les agriculteurs ont dû signer pour les sept récoltes un « contrat de flexibilité de production » par exploitation, fonction des références historiques de surfaces, de rendements et de types de production. Ces contrats leur permettent de choisir leurs cultures indépendamment de leurs références historiques tout en conservant le bénéfice des aides, même si un lien est établi entre l'octroi des aides et le respect de mesures environnementales. Ceci signifie également la suppression des programmes annuels de gels des terres, et une diminution du programme de conservation des sols (CRP).

Les « marketing loans » sont conservés mais leur mode de calcul est modifié. Le secteur laitier a également été réformé. Le programme de soutien par les prix a certes été prorogé jusqu'en 1999, mais les prix de soutien vont néanmoins décroître entre 1996 et 1999. À partir de l'an 2000, ce programme est remplacé par un dispositif de prêts recouvrables (« recourse loans ») et de subventions à l'exportation, la réforme devant conduire à des économies mais aussi permettre aux États-Unis de mieux affronter la concurrence internationale.

En outre, la disparition de l'objectif de prix a entraîné une diversification des instruments de gestion des risques d'exploitation, tels que le système d'assurance-récolte contre les accidents climatiques, l'assurance-revenu protégeant les producteurs contre les fluctuations de rendement et de prix ou encore le recours aux marchés à terme de matières premières.

Le dispositif de soutien à l'exportation est renforcé

Le dispositif d'aide à l'exportation fait intervenir plusieurs programmes : le « market access program » (MAP) pour la promotion des exportations qui prévoit le remboursement des frais de promotion à l'étranger ;

(1) Les négociations agricoles de l'Uruguay Round et les accords de Marrakech qui en sont issus ont classé les aides internes à l'agriculture en trois catégories ou « boîtes » : les aides dites de la « boîte verte », considérées comme n'ayant aucun effet sur les échanges ou la production, les aides de la « boîte bleue », liées à une limitation de la production, les aides de la « boîte jaune », concernant le soutien par les prix, avec effets sur les échanges.

(2) Blé, maïs, sorgho, orge, avoine, coton, riz.

(3) La dotation annuelle passe de 5,57 milliards de dollars en 1996 (année fiscale) à 4 milliards en 2002.

l' « export enhancement program » (EEP) pour les aides à l'exportation ; les programmes de garanties de crédit à l'exportation ; « l'emerging market program » pour le développement des exportations vers les pays émergents. Il convient d'y ajouter l'aide alimentaire qui peut être utilisée à la fois pour soutenir les cours et comme un instrument pour prendre position sur différents marchés extérieurs (cf. l'exemple de la Russie en 1998).

Ces outils sont aménagés en vue d'un développement des marchés et de l'expansion des produits à plus forte valeur ajoutée : extension du champ des garanties de crédit à l'exportation ; recentrage du MAP vers les entreprises ou organismes qui en ont le plus besoin ; extension des crédits pour les exportations vers les marchés émergents et ciblage vers les marchés commerciaux des pays émergents les plus prometteurs pour les produits américains. Les crédits prévus pour ces différents programmes resteraient cependant dans les limites compatibles avec les accords du GATT.

Les mesures de protection de l'environnement

Mis en place en 1985 et renforcé en 1991, le programme décennal de mise en réserve de terres pour la conservation des sols (« conservation reserve program » ou CRP) avait pour objectifs la préservation des ressources et de la qualité des eaux, le reboisement et la mise en réserve les sols menacés par l'érosion, notamment au moyen de la mise en jachère (l'objectif – atteint – de jachère environnementale était de 14,5 millions d'hectares en 1995).

La réforme inscrite dans le Fair Act avait pour but d'assouplir le programme de protection de l'environnement dont les sujétions, en particulier en cas d'application simultanée de critères environnementaux et d'obligations au titre des programmes de soutien des revenus, semblaient trop lourdes aux agriculteurs. Le nouveau programme a certes été assoupli (possibilité de résiliation des contrats de jachère, et surtout, introduction d'une certaine flexibilité en ce qui concerne la conservation des zones humides). Il peut néanmoins être considéré comme renforçant globalement les règles existantes. Le bénéfice des nouvelles aides découplées de la production est en effet conditionné au respect par les agriculteurs des obligations du CRP et de protection des zones humides[4].

L' « environmental conservation acreage reserve program » (ECARP) regroupe le CRP, le « wetland reserve program » (WPR) ainsi qu'un nouveau programme l' « environmental quality incentive program » (EQIP) et divers programmes concernant en particulier la conservation des terres arables et la protection de la faune et de la flore.

(4) Le renouvellement des contrats consécutif à l'adoption du Fair Act n'a d'ailleurs pas conduit à une contraction massive des surfaces concernées (12,7 millions d'hectares contre 14,5 en 1995), contrairement à ce qui était attendu en raison de l'assouplissement des règles du CRP en matière de contrats de jachère et de celles du programme de protection des zones humides.

Les enjeux de cette loi agricole

Le Fair Act modifie le paysage agricole américain. Cette nouvelle orientation comporte un risque et un défi.

La nouvelle loi agricole représente une rupture très nette avec le système antérieur reposant sur la prise en charge par le gouvernement fédéral du soutien du revenu des agriculteurs, au profit d'aides découplées des quantités produites et de l'évolution des prix de marché. Or, une telle évolution peut s'avérer délicate compte tenu de l'insuffisance du « filet de sécurité » pour les producteurs dans le cas d'une évolution défavorable de la conjoncture conduisant à une baisse des prix. Les années de prix élevés, les agriculteurs reçoivent des aides excessives alors que les aides – dégressives – versées au cours des dernières années du Fair Act ne constitueront plus l'indispensable filet de sécurité, celui-ci devant désormais être assuré par la conquête des marchés extérieurs, l'assurance récolte/revenu et le système des « marketing loans ».

De fait, les deux premières années d'application du Fair Act ont été favorables au revenu des agriculteurs. Mais la campagne 1997-1998, qui a vu une baisse des prix des principales productions agricoles, conjuguée à l'échéance électorale de novembre 1998, a entraîné une réouverture du débat sur le filet de sécurité. Différentes mesures ont été adoptées, en particulier des mesures d'aide exceptionnelle d'un montant de 5,9 milliards de dollars dont l'essentiel servira à compenser les pertes de revenus des producteurs agricoles. Si cet ensemble de mesures constitue une entorse à la politique du « Fair Act », il faudra attendre l'évolution ultérieure de la politique agricole américaine pour savoir si la politique, combinant un découplage des aides et un filet de sécurité reposant sur l'assurance récolte/revenu, est fondamentalement remise en cause. Les textes fondateurs des programmes fédéraux agricoles (l' « Agricultural Adjustment Act » de 1938 et l' « Agricultural Act » de 1949) n'ont en effet pas été abrogés mais seulement suspendus. Il n'est donc pas impossible que des difficultés sur les marchés entraînent le retour à une certaine forme de soutien par les prix après 2002.

Globalement, la politique actuelle de soutien du revenu agricole américain vise à remplacer de plus en plus l'aide interne par l'accroissement de la production et l'ouverture des débouchés extérieurs. Cet accroissement prévisible de la production et la dépendance plus grande vis-à-vis des débouchés extérieurs conduiront les États-Unis à se montrer plus offensifs à l'exportation. Ceci conditionne également l'attitude américaine face aux futures négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC, axée essentiellement sur des objectifs d'obtention d'un meilleur accès au marché, en particulier par une réduction des droits à l'importation, et de suppression des subventions à l'exportation.

La perception de la réforme de la Politique agricole commune par nos partenaires de la Communauté européenne

La communication de la Commission « Agenda 2000 » de juillet 1997, amendée en mars 1998, comprenait, outre un cadre général pour l'élargissement de l'Union européenne, un projet de budget européen pour les années 2000-2006 ainsi que des propositions de réforme de la politique agricole commune cohérentes avec ce cadre financier. Les positions prises depuis lors par les États-membres sur les propositions de réforme de la PAC, notamment durant la phase de négociations ayant abouti à l'accord du sommet de Berlin, tiennent compte de différentes considérations. En premier lieu, les positions de nos partenaires européens sont fondées principalement sur les caractéristiques spécifiques de leur agriculture et sur les effets observés de la précédente réforme de la PAC (réforme « Mac Sharry » de 1992). En second lieu, leurs positions ont été également influencées par des considérations financières, la réforme agricole proposée étant en effet fortement liée à la proposition de budget européen 2000-2006 et donc aux questions induites, en particulier, celle des soldes nets soulevée par les pays principaux contributeurs au budget communautaire.

Situation des États-membres vis-à-vis des finances européennes avant Agenda 2000

La perception de la PAC et des propositions de réformes ne peut être dissociée des aspects financiers européens globaux. Le financement de la PAC représente en effet près de la moitié des dépenses actuelles de la Communauté européenne. On peut dire que « la PAC a concrétisé la solidarité communautaire en assurant un transfert de ressources vers un secteur d'activité plus présent dans certains États-membres que dans d'autres »[(5)]. De ce fait, certains États bénéficient de meilleurs « retours » par rapport à leur contribution au budget communautaire.

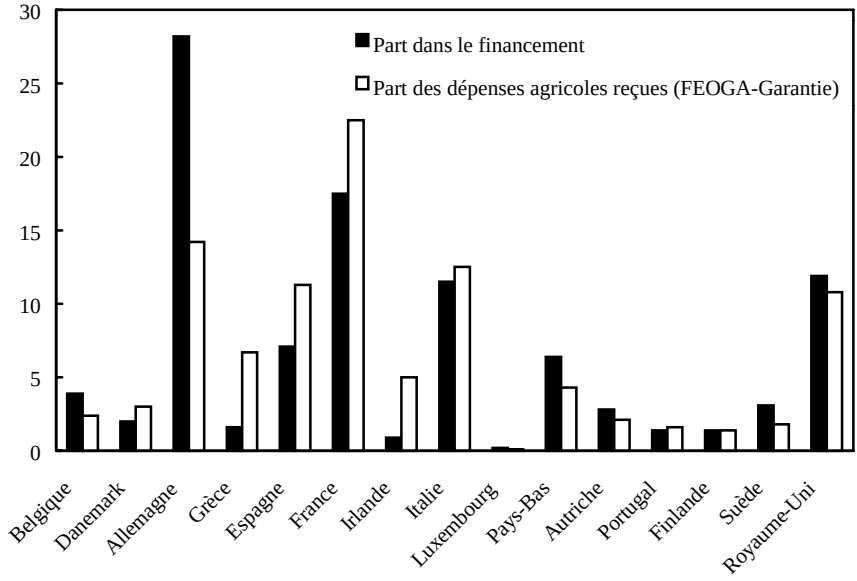
Le concept de retour financier est une notion complexe. Selon la définition choisie ou le mode de calcul retenu, le classement des pays entre contributeurs nets ou bénéficiaires nets peut être différent. Si l'on retient la notion de solde budgétaire du type « correction britannique »[(6)], l'on constate qu'en 1997, sept pays pouvaient être considérés comme contributeurs nets, les plus importants étant l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas.

(5) Cf. rapport Sénat n° 466 (1998).

(6) Dans son rapport du 7 octobre 1998 sur le fonctionnement du système de ressources propres, la Commission européenne donne différentes définitions du concept de solde budgétaire net. Le concept « correction britannique » est l'un des principaux utilisés : il bénéficie en effet d'un certain degré de reconnaissance formelle puisqu'il est utilisé pour le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni.

En matière agricole, le retour financier n'est que l'un des éléments à prendre en compte. Il est de plus disparate. La France est le principal bénéficiaire de la PAC, tant en niveau absolu qu'en valeur relative[7]. Parmi les bénéficiaires de la PAC (pays dont la part des dépenses agricoles de l'Union européenne reçues est supérieure à leur part dans le financement global de l'Union), on relève – outre la France – la Grèce, l'Espagne, le Danemark et l'Irlande. En revanche, la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche, la Belgique, et surtout, l'Allemagne sont des pays pour lesquels la part dans le financement du budget est supérieure à leur part dans les aides directes reçues (cf. graphique 1).

1. Part dans le financement de l'UE et part des dépenses agricoles de l'Union reçues



Source : Commission européenne.

(7) Elle a en effet reçu en 1997 15,5 % des dépenses communautaires de l'Union européenne mais 22,5 % des dépenses du FEOGA-Garantie, pour une part dans le financement de l'Union européenne de 17,5 %.

Les caractéristiques des agricultures de nos partenaires et leurs positions vis-à-vis des propositions de réforme de la PAC

Dès juillet 1997, après la présentation de la communication « Agenda 2000 » par la Commission, les États-membres ont réagi aux propositions de réforme de la PAC. Fin 1997, ils ont adopté un texte commun qui évaluait positivement la réforme de la PAC de 1992 et recommandait la poursuite du projet de réforme présenté. Au-delà de ce cadre de référence, ce consensus sur les principes s'est avéré fragile au cours des négociations ultérieures qui ont mis en évidence des divergences importantes entre les différents États-membres.

La synthèse des positions de départ de nos partenaires présentée ci-dessous(8) constitue une tentative pour en donner une vue d'ensemble, nécessairement simplificatrice. En particulier, il faut souligner que les positions internes sont parfois divergentes dans certains pays. Par ailleurs, on s'en tient ici à l'analyse des positions initiales qui sont souvent plus significatives que les commentaires exprimés sur les aménagements et compromis intervenus au fil des négociations. Pour plus de clarté, les positions des États européens (hors France) peuvent faire l'objet d'une répartition, parfois quelque peu artificielle, en quatre groupes(9) :

- le premier groupe comprend les pays (Danemark, Suède, Royaume-Uni) qui étaient globalement favorables au contenu de la réforme proposée par la Commission ;
- le deuxième groupe est formé des États qui étaient plutôt favorables à la réforme (Pays-Bas, Autriche, Irlande) mais souhaitaient néanmoins certaines modifications ;
- le troisième groupe réunit les pays « pragmatiques » (Grèce, Italie), intéressés surtout par une amélioration de leur traitement sur certains points précis ;
- enfin le dernier groupe rassemble tous les autres pays, qui étaient globalement opposés aux propositions de la Commission et souhaitaient des modifications substantielles au texte présenté.

D'une manière générale, la position des organisations agricoles nationales est apparue en retrait de celle des Gouvernements. On constate notamment une méfiance envers les arguments de la Commission (maintien prévisible des prix de marché intérieurs à un niveau supérieur au prix de soutien, adaptation des agriculteurs conduisant à une réduction des coûts de production) tendant à justifier la neutralité sur le revenu des agriculteurs du dispositif de compensation partielle des baisses de prix, et donc une forte revendication pour une compensation intégrale des baisses de prix. Une telle demande était d'ailleurs partagée par les Gouvernements d'un certain nombre de pays.

(8) Est présentée ici la situation des dix partenaires européens de la France les plus importants dans le domaine agricole ; une synthèse générale figure dans l'encadré.

(9) Les positions présentées ci-après s'inspirent essentiellement du travail réalisé par l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (supplément au n° 859, octobre 1997, de la Revue des Chambres d'Agriculture, *Les agricultures nationales et l'approche des États-membres sur la réforme de la PAC* ; ces travaux ont été complétés par le Sénat et publiés dans le cadre de son rapport n° 466, juin 1998, *Quelle réforme pour la Politique agricole commune ?*.

Le Danemark

• Particulièrement performante, dépendante de l'exportation (les deux tiers de sa production sont exportés, à 50 % vers les États-Unis et le Japon), l'agriculture danoise est basée sur l'élevage, concentré et intensif, représentant 60 % de la production finale, et compte notamment des secteurs porcin et bovin importants. Par ailleurs, 57 % des terres agricoles sont affectées à la production céréalière dont l'alimentation animale autoconsomme 64 %. Petit pays agricole par sa surface, le Danemark est bénéficiaire net de la PAC.

• Les performances de son agriculture et sa dépendance vis-à-vis de l'exportation conditionnent la position danoise, favorable à une politique agricole commune orientée vers le marché et plus compétitive. Les priorités du Gouvernement danois étaient : le maintien du marché commun agricole et le refus de toute renationalisation de la PAC ; le refus de la voie d'une maîtrise de l'offre (quotas, jachère...) ; une baisse des prix garantis et un découplage des compensations, désormais liées à des objectifs environnementaux ou structurels. Le Gouvernement danois approuvait donc les orientations de la Commission pour les OCM « grandes cultures » et « viande bovine », et souhaitait l'abolition des quotas laitiers avant 2006. Les organisations agricoles approuvaient les propositions de la Commission mais demandaient cependant une compensation intégrale de la baisse des prix, équitable entre agriculteurs et pays.

La Suède

• Dans l'agriculture suédoise, le temps partiel est courant et la plupart des exploitations sont familiales. L'industrie de transformation des produits agricoles est surtout organisée sous la forme de coopératives. Les contraintes environnementales fixées pour la production agricole sont particulièrement strictes. L'agriculture suédoise se caractérise par un élevage principalement laitier (représentant un tiers de la production en valeur). L'entrée de la Suède dans la CEE le 1er janvier 1995 a été globalement favorable aux revenus des agriculteurs.

• La Suède, contributeur net au budget communautaire, était favorable à une réforme de la PAC allant dans le sens d'une agriculture orientée vers le marché, compétitive et moins soutenue. Ses trois principales préoccupations étaient : une diminution du coût de la PAC en axant davantage la production agricole et les OCM sur le marché, ce qui suppose que les paiements compensatoires aient un caractère transitoire ; une meilleure intégration des objectifs environnementaux dans la PAC ; une meilleure prise en compte de la demande du consommateur (sécurité, qualité). La Confédération des agriculteurs suédois était globalement favorable à une libéralisation progressive du commerce mondial des produits agricoles mais considérait que leurs prix doivent couvrir les coûts de production, ce qui ne serait pas le cas en Suède avec les propositions de la Commission. Elle

s'opposait à la modulation et au plafonnement des aides ainsi qu'à tout système de renationalisation de la PAC.

Le Royaume-Uni

• L'agriculture britannique occupe une faible place dans l'économie nationale (cf. graphique 2) et présente un caractère dual : intensive en Angleterre, orientée vers les grandes cultures et réalisée dans le cadre d'exploitations importantes (cf. graphique 3) ; d'élevage extensif en Écosse et composée de petites exploitations au Pays de Galles et en Irlande du Nord, souvent viables seulement grâce aux soutiens communautaires. La production est majoritairement tournée vers l'élevage (60 % de production animale et 40 % de production végétale), en particulier bovin, et vers la production laitière.

• La position britannique convergeait vers une réforme qui fasse évoluer l'économie des produits agricoles vers le marché, ce qui suppose la fin du soutien par les prix et des mesures de contrôle de l'offre. Le Gouvernement, favorable aux propositions de réforme, souhaitait des mesures encore plus radicales et rapides dans un sens libéral (baisse des prix plus importantes, suppression à terme des quotas laitiers) et un système d'aides directes transitoire, dégressif, découplé et lié à des objectifs environnementaux. Il était opposé au plafonnement des aides directes qui pénaliserait la compétitivité. Le principal syndicat agricole était globalement favorable à la réforme proposée mais demandait un meilleur niveau de compensation pour les baisses de prix. Il s'opposait également au plafonnement et à la modulation des aides directes.

Les Pays-Bas

• L'agriculture néerlandaise est intensive, compétitive, transformatrice et exportatrice. Secteur-clé des Pays-Bas, les points forts de l'agro-alimentaire sont : l'élevage laitier et porcin, l'horticulture, les productions légumières. Contrepartie des rendements élevés obtenus par l'emploi d'engrais et de pesticides, des contraintes environnementales fortes pèsent de plus en plus lourdement sur les coûts de production dans différents secteurs (tels que l'horticulture sous serre ou l'élevage hors sol). Mis à part les produits laitiers, les productions néerlandaises bénéficient peu des soutiens du FEOGA-Garantie.

• La volonté exportatrice de l'agriculture néerlandaise conduisait les autorités à une position globalement favorable aux propositions de réforme de la PAC. Certaines réserves étaient cependant émises. Tout d'abord, compte tenu de la forte détérioration du taux de retour budgétaire entraînée par la réforme de la PAC de 1992 et de leur statut de contributeur net au budget communautaire, les Pays-Bas étaient opposés à toute nouvelle dégradation de leur position financière. Le gouvernement souhaitait également une compensation aux baisses de prix proportionnelle à la produc-

tion. Le principal syndicat agricole était plus critique que le Gouvernement sur la réforme compte tenu de la forte dégradation des revenus des agriculteurs à prévoir en cas de mise en œuvre des propositions de la Commission.

L'Autriche

• L'agriculture autrichienne est composée de petites exploitations familiales, dont 35 % situées en zone de montagne. Elle est essentiellement tournée vers l'élevage, plutôt en secteur extensif (lait ou viande) et ses exploitations sont à faible rendement. Les productions végétales sont peu importantes, à l'exception de la sylviculture, occupant 40 % de la superficie du pays. Enfin, l'agriculture biologique se développe depuis quelques années, occupant 13 % des agriculteurs et plaçant l'Autriche au premier rang européen pour les productions animales « biologiques ».

• La position autrichienne était plutôt favorable aux propositions de la Commission, notamment à la possibilité de moduler les aides compensatoires en fonction de critères environnementaux ou locaux (agriculture de montagne), mais elle émettait cependant des réserves sur certains points, exigeant en particulier que les pertes de revenus liées à la baisse des prix agricoles soient intégralement compensées et que les aides soient pérennes. De plus, elle considérait que le maintien du tissu agricole suppose une certaine maîtrise de la production afin de contribuer à soutenir les prix. La principale organisation agricole émettait de sérieuses critiques sur la réforme en raison des baisses de revenus des agriculteurs qu'elle impliquait. Plutôt qu'un changement radical de l'orientation de la PAC tel qu'il semblait être proposé par la Commission, elle préconisait une poursuite du développement des instruments actuels et le renforcement des liens avec la politique de l'espace rural.

L'Irlande

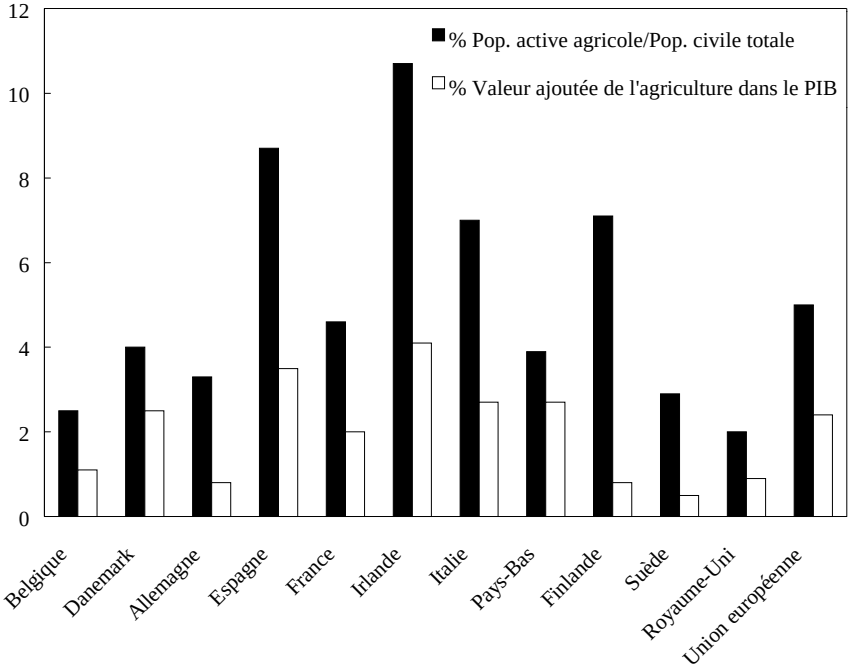
• L'agriculture irlandaise est fortement dominée par les élevages bovin et laitier, la production bovine étant exportée à 90 %, et la place prépondérante de l'agriculture extensive dans l'économie et sur le territoire.

• Reconnaissant la nécessité d'une réforme de la PAC, les autorités irlandaises étaient attachées au maintien de l'équilibre atteint à la suite de la précédente réforme (1992) qui leur accordait un niveau élevé de retour budgétaire. L'Irlande souhaitait donc que la nécessaire baisse des prix soit compensée intégralement et les spécificités de l'élevage extensif bovin irlandais prises en compte.

L'Italie

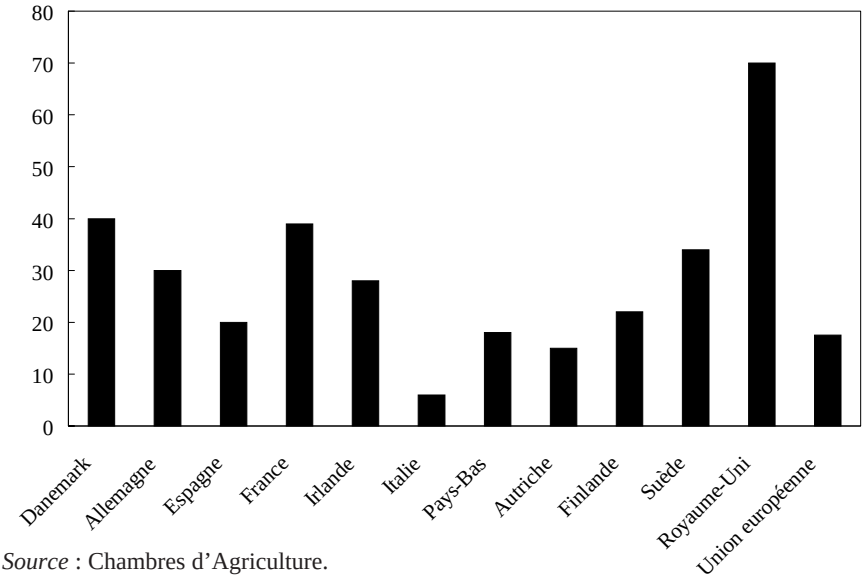
• L'agriculture italienne, troisième productrice de l'Union européenne après la France et l'Allemagne, se caractérise à la fois par des productions de type méditerranéen (huile d'olive, fruits et légumes, vin, riz, tabac) qui représentent le tiers de la production agricole, et de type septentrional (lait,

2. Part de l'agriculture dans le PIB et dans la population active des principaux pays de l'Union européenne



Source : OCDE, Comptes de l'agriculture, année 1996.

3. Surface moyenne par exploitation dans les principaux pays de l'Union européenne



Source : Chambres d'Agriculture.

élevage bovin d'engraissement intensif, céréales, production porcine). Les exploitations sont de taille réduite, et les retards en matière d'organisation et de diffusion des techniques entravent les capacités et les performances de production.

• L'approche italienne de la proposition de réforme était plutôt négative. Le « retour agricole » italien s'est en effet détérioré depuis la réforme de 1992. L'Italie adoptait cependant une position pragmatique, défendant un meilleur taux de retour en faveur de son agriculture. Le Gouvernement insistait en particulier sur une réforme du régime des quotas laitiers qui bride actuellement la production nationale, une sauvegarde du modèle d'élevage intensif bovin italien, et une réforme des OCM des produits méditerranéens. Les principales organisations agricoles italiennes étaient divisées sur la réforme proposée mais globalement plutôt réservées sur les propositions de la Commission.

La Finlande

• L'agriculture finnoise se caractérise par des coûts de production élevés et un élevage principalement laitier et extensif. Pays le plus nordique de l'Union, les conditions agricoles y sont difficiles. Les forêts représentent 70 % de la surface totale et la Finlande est le troisième producteur de bois de l'Union européenne. Avec son entrée dans l'Union européenne en 1995, les agriculteurs ont subi le « choc » de la PAC, en particulier la baisse des prix intérieurs et la concurrence des productions communautaires. La fin des aides transitoires prévue en 2000 devrait accroître leurs difficultés.

• La position des autorités finnoises sur la réforme de la PAC, très réservée dans l'ensemble, était conditionnée par leur demande d'une reconnaissance de la place particulière de l'agriculture finlandaise au sein de l'Europe, impliquant un traitement spécifique compte tenu de ses handicaps particuliers et de ses coûts de production élevés. La Finlande souhaitait une compensation intégrale des pertes de revenu résultant des baisses de prix prévues. Elle était, par ailleurs, attachée à la préservation du régime des quotas laitiers, soutenait un dispositif favorisant la production bovine extensive et approuvait le plafonnement des aides ainsi qu'une certaine forme de renationalisation de celles-ci. La principale organisation syndicale jugeait inacceptable tel quel le projet de réforme qui risquait d'accentuer les baisses de revenus des agriculteurs finlandais et demandait la prise en compte des handicaps climatiques.

L'Espagne

• Quatre spécificités caractérisent l'agriculture ibérique : l'hétérogénéité et la dureté des conditions naturelles ; la typicité méditerranéenne des produits (huile d'olive, vin, notamment) ; une rapide évolution des structures et des productions (place croissante des productions animales depuis le milieu des années quatre-vingt, notamment l'élevage porcin et l'élevage

intensif de taurillons) ; la faiblesse de l'organisation économique des producteurs. Elle présente également une grande diversité : petits élevages de montagne au nord, grandes exploitations céréalières au sud, production intensive de fruits et légumes sous serres au sud-est... L'Espagne est néanmoins le quatrième pays agricole de l'Union européenne en termes de production.

• La position espagnole sur les propositions de la Commission était globalement négative compte tenu, d'une part, du caractère partiel de la réforme (non prise en compte des produits méditerranéens) et, d'autre part, de son absence d'urgence, au vu de l'état des marchés, de la nécessité d'attendre les négociations de l'OMC et de l'absence d'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur la PAC (les aides directes ne bénéficiant pas aux nouveaux membres). De plus, l'Espagne était opposée au principe de la réforme privilégiant un objectif de compétitivité mondiale des produits agricoles européens au moyen d'une baisse drastique des prix. Elle était également hostile au transfert du financement de la politique de développement rural sur le budget de la PAC ainsi qu'à une renationalisation de la politique agricole commune. Les organisations agricoles espagnoles partageaient des préoccupations analogues à celles du Gouvernement.

L'Allemagne

• L'agriculture allemande se caractérise par une grande hétérogénéité de ses structures agricoles entre la partie orientale où 60 % des terres agricoles sont occupées par des exploitations sociétaires de grande taille, et la partie occidentale caractérisée par un grand nombre de petites exploitations. Ces deux agricultures se distinguent également par le statut juridique des exploitants et des exploitations (familiale à l'Ouest, à 85 % salariée à l'Est), par l'orientation des productions (intensive – surtout élevage – dans les petites structures occidentales, et grandes cultures dans les structures orientales), et par le marché foncier (la valeur vénale des terres agricoles reste largement supérieure à l'Ouest). Depuis la réunification, l'Allemagne est devenue le deuxième producteur agricole de l'Union européenne, derrière la France. Les principales productions sont : la production laitière (premier producteur laitier européen), la viande porcine (cheptel porcin le plus important d'Europe) et la viande bovine.

• Les autorités allemandes apparaissaient globalement hostiles à une réforme basée sur une baisse générale des prix, même si l'accent mis sur la nécessité de réduire la contribution nette allemande au budget communautaire pouvait objectivement impliquer une réduction des dépenses agricoles. Selon elles, seul le secteur bovin avait véritablement besoin d'être réformé, mais l'adaptation de l'offre à la demande devait se faire par un contrôle de la production plutôt que par la baisse des prix. Le principal syndicat agricole allemand était sceptique sur les propositions de la Commission, celles-ci risquant, selon lui, d'affaiblir la position de l'Union européenne lors des négociations de l'OMC. Il réclamait également une compensation des pertes de revenus prévisibles des agriculteurs.

Positions initiales sur la réforme de la Politique agricole commune

Danemark

Gouvernement

- favorable à la réforme de la PAC proposée ;
- pour une politique agricole commune orientée vers le marché et un accroissement de la compétitivité ;
- refus d'une renationalisation de la PAC.

Organisations agricoles

- favorables à la réforme ;
- demande d'une compensation intégrale de la baisse des prix, équitable entre les agriculteurs et les pays.

Suède

Gouvernement

- en tant que contributeur net au budget communautaire, favorable à l'orientation libérale de la réforme proposée ;
- souhaite l'intégration dans la PAC d'objectifs de qualité et environnementaux.

Organisations agricoles

- globalement favorables à une libéralisation progressive du commerce mondial des produits agricoles, mais demandent que les prix agricoles couvrent intégralement les coûts de production ;
- refus d'une renationalisation de la PAC.

Royaume-Uni

Gouvernement

- favorable à la réforme de la PAC proposée ;
- souhaite une évolution rapide de la PAC dans un sens plus libéral ;
- réserves sur la modulation des aides et sur leur plafonnement, qui joueraient à l'encontre de la compétitivité.

Organisations agricoles

- favorables à la réforme, mais demande d'un meilleur niveau de compensation des baisses de prix ;
- opposition au plafonnement et à la modulation des aides.

Pays-Bas

Gouvernement

- globalement favorable à la réforme proposée, mais avec certaines réserves : pas de dégradation de la contribution nette néerlandaise au budget communautaire et compensation de la baisse des revenus agricoles proportionnelle à la production.

Organisations agricoles

- plus critiques que le Gouvernement en raison de la forte dégradation attendue des revenus des exploitants agricoles ;
- attachement au rôle multifonctionnel de l'agriculture.

Autriche

Gouvernement

- globalement plutôt favorable à la réforme proposée, mais souhait d'une compensation intégrale et pérenne des pertes de revenus par les aides directes ;
- favorable à la modulation des aides, à l'éco-conditionnalité et au développement d'une politique de l'espace rural.

Organisations agricoles

- très critiques vis-à-vis de la proposition de réforme de la PAC en raison de la baisse du revenu des agriculteurs qu'elle implique ;
- soulignent la nécessité de conserver des marges de négociation en vue des discussions au sein de l'OMC.

Irlande

Gouvernement

- nécessité d'une nouvelle réforme de la PAC, mais à la condition qu'elle ne modifie pas l'équilibre instauré par la réforme de 1992, donc que la baisse des prix soit intégralement compensée et que les spécificités de l'élevage irlandais soient prises en compte.

Grèce

Gouvernement

- regrette la faible prise en compte des produits méditerranéens dans la réforme de la PAC.

Italie

Gouvernement

- approche plutôt négative de la réforme proposée liée à la diminution des aides communautaires entraînée par la réforme précédente (1992), mais pragmatique, centrée sur : la défense d'un meilleur taux de retour en faveur de l'agriculture italienne et l'aménagement de la proposition de réforme actuelle (suppression des quotas laitiers, sauvegarde du modèle d'élevage intensif bovin, prise en compte des produits méditerranéens) ;

Organisations agricoles

- très grande réserve sur la proposition de réforme.

Finlande

Gouvernement

- globalement opposé à la réforme ;
- demande d'un traitement spécifique de la Finlande (prise en considération des handicaps particuliers de son agriculture et de ses coûts de production élevés) ;
- demande d'une préservation du régime des quotas laitiers et d'un dispositif favorisant la production bovine extensive ;
- plutôt favorable à une certaine forme de renationalisation de la PAC.

Organisations agricoles

- refus de la réforme compte tenu des baisses de prix agricoles déjà constatées à la suite de l'adhésion à l'Union et des pertes de revenus supplémentaires que sa mise en œuvre engendrerait ;
- demande d'une différenciation des aides en fonction des handicaps spécifiques des régions nordiques.

Luxembourg

Gouvernement

- opposition assez générale à la réforme.

Portugal

Gouvernement

- désaccord avec la proposition de réforme compte tenu des revenus déjà très faibles des agriculteurs portugais.

Belgique

Gouvernement

- fortes réserves sur la réforme proposée ;
- interrogations sur : le bien-fondé d'une réforme avant le prochain cycle de négociation de l'OMC, la compensation seulement partielle des pertes de revenus des agriculteurs ;
- hostilité à une renationalisation de la PAC.

Organisations agricoles

- soutien de la position gouvernementale.

Espagne

Gouvernement

- globalement défavorable à la réforme proposée en raison de son caractère partiel (non prise en compte des produits méditerranéens) et de son absence d'urgence ;
- critique de fond de la réforme tenant à son objectif de compétitivité mondiale réalisé au moyen d'une baisse des prix ;
- critique du transfert de la politique de développement rural sur le budget de la PAC ;
- opposition à une renationalisation de la PAC.

Organisations agricoles

- préoccupations analogues à celles du Gouvernement.

Allemagne

Gouvernement

- conteste l'opportunité d'une réforme basée sur une baisse générale des prix, sauf dans le secteur bovin, même si la réduction de la contribution nette allemande au budget communautaire peut impliquer une réduction des dépenses agricoles ;

Organisations agricoles

- scepticisme sur la réforme qui risque d'affaiblir la position de l'Union européenne lors des négociations de l'OMC ;
- demande de compensation des pertes de revenus des agriculteurs allemands résultant de la réforme.

Références bibliographiques

Ambassade de France aux Etats-Unis (1996) : *Le Fair Act de 1996 : la réforme de la politique agricole américaine et ses conséquences*, Service de l'expansion économique, avril.

Ambassade de France aux États-Unis (1998) : *Où en est la politique agricole américaine ?*, Service de l'expansion économique, avril.

Chambres d'Agriculture (1997) : *Les agricultures nationales et l'approche des États-membres sur la réforme de la PAC*, Supplément au n° 859, octobre.

Commission européenne (1997) : *Agenda 2000, pour une Union plus forte et plus large*, juillet.

Commission européenne (1998) : *Établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, mars.

Commission européenne (1998) : *Le financement de l'Union européenne*, Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres, octobre.

Sénat (1998) : *Quelle réforme pour la Politique agricole commune ?*, Rapport n° 466, juin.

Résumé

Il faut ajouter une dimension commerciale à la réflexion qui est engagée sur l'évolution des politiques agricoles, au niveau national avec le projet de loi d'orientation agricole, et au niveau communautaire dans le cadre de l'Agenda 2000. Jusqu'à présent, les contraintes résultant de l'Uruguay Round ont en effet été limitées car la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992 les avait anticipées, et l'accord particulier avec les États-Unis a permis à la majeure partie des aides aux producteurs d'échapper, au moins jusqu'en 2003, aux contraintes de réduction du soutien (clause de paix). À moyen terme, les engagements pris nécessitent cependant des adaptations de la PAC. De plus, l'accord de Marrakech précisait que, dans le domaine agricole, un nouveau cycle commencerait au plus tard en 1999, et devrait viser des réductions progressives et substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture.

La gamme des sujets qui seront abordés lors de ces futures négociations est très vaste. La pression des grands exportateurs sur la question des exportations subventionnées devrait cependant dominer encore ce prochain cycle. Par ailleurs, les règles établies par l'OMC en matière de soutien tendront à s'appliquer pleinement au-delà de la clause de paix. Enfin, il importe d'anticiper les tendances d'évolution à long terme de la protection vis-à-vis des échanges, pour ne pas se retrouver dans des situations analogues à celles rencontrées au milieu des années quatre-vingt avec la concurrence des produits de substitution des céréales pour l'alimentation animale. Tout ceci conduit à évaluer la compatibilité des différents processus poussant à la réforme du soutien à notre agriculture, et notamment les conditions d'émergence dans ce contexte commercial d'une agriculture adaptée aux territoires européens.

Les échéances multilatérales nous forcent à résoudre des problèmes qui remontent en fait au moment où l'agriculture communautaire est devenue autosuffisante car, dès cette époque, le soutien des prix, via les mesures aux frontières et les prix d'intervention, n'était plus générateur de recettes budgétaires, mais tendanciellement de dépenses, et ne pouvait plus être présenté au consommateur comme la contrepartie de la suppression de pénuries. Aujourd'hui le soutien public à l'agriculture demeure déterminant pour assurer la viabilité de la plupart des exploitations. Mais celui-ci

contribue aux déséquilibres des marchés agricoles européens, et est hétérogène, ce qui pose un double problème de légitimité entre agriculteurs, et vis-à-vis des contributeurs. La dégressivité des compensations des baisses des prix passées constitue une première réponse. Aussi bien les règles établies par l'OMC en matière de soutien que les engagements pris en matière de réduction des exportations subventionnées, conduisent cependant à envisager un approfondissement du processus de « découplage » entre les prix agricoles et le soutien au revenu des agriculteurs. Ce processus nécessite certes des phases de transition pour les agriculteurs européens, alors que les réformes réalisées suite au Fair Act de 1996 et la situation commerciale pousseront à élever le niveau d'exigence du côté américain. En ce domaine, il n'apparaît cependant pas, au niveau des principes, de contradiction essentielle entre le processus de libéralisation des échanges agricoles, et l'existence de politiques internes visant à favoriser une agriculture multifonctionnelle, dès lors que celles-ci recourent à des instruments plus efficaces que le soutien des prix. En pratique, il est en revanche crucial que la définition précise des critères de la « boîte verte » permette de concrétiser l'attention apportée, en France et plus généralement en Europe, aux services écologiques et territoriaux fournis par l'agriculture. Mais, à la condition que les agriculteurs qui subiront les baisses de prix soient équitablement compensés par les bénéficiaires au niveau européen et que des filets de sécurité soient mis en place, une telle approche est source d'efficacité économique à long terme.

D'une part, elle contribue à la résorption des déséquilibres des marchés agricoles européens. De ce point de vue, elle est préférable à une approche par contingentements, qui empêche la France d'exprimer ses avantages comparatifs et sa compétitivité au niveau intra-communautaire. L'absence de distorsions de concurrence à ce niveau est essentielle. C'est dans cette perspective que doit être analysée l'orientation consistant à baisser à nouveau les prix dans les grandes cultures, et non comme moyen d'accroître à tout prix les parts de marché en volume dans les échanges internationaux de céréales. Pour les mêmes raisons, l'hypothèse d'une baisse du prix du lait mérite une analyse approfondie. Cette baisse ne peut cependant être que progressive. En tout état de cause une plus grande souplesse dans l'allocation des quotas laitiers doit simultanément être recherchée.

D'autre part, l'idée de découplage n'est pas contradictoire avec la volonté de développer une agriculture multifonctionnelle. Pour être pérenne, la fourniture de services territoriaux et écologiques doit en effet résulter, au-delà d'un soutien de base relativement neutre, lié au foncier, d'incitations économiques plus ciblées, représentatives de leur valeur pour la collectivité. Pour s'adapter aux conditions locales, une approche en partie contractuelle apparaît pertinente en ce domaine. Mais elle ne doit pas être synonyme d'opacité. Simultanément, les agriculteurs doivent être véritablement incités à réduire leurs pollutions.

Concilier l'attention portée par l'OMC aux obstacles aux échanges non tarifaires, tels que les normes, et les exigences accrues des consommateurs et des populations concernant les modes de production agricoles apparaît en revanche plus complexe. En effet, les deux objectifs sont légitimes mais contradictoires, ce qui rend souvent délicat le respect des principes fondamentaux de spécialité des institutions, suivant lesquels le domaine de compétence de l'OMC se limite aux échanges, l'OMC n'examinant les politiques environnementales, par exemple, que du point de vue de leurs effets sur le commerce, et n'intervenant pas dans l'élaboration de ces politiques ou dans celle des normes.

Comme pour toute libéralisation des échanges, les négociations sur les barrières non tarifaires font face à un dilemme, chaque pays ayant individuellement intérêt à essayer de maintenir des entraves aux importations, génératrices de distorsions. Mais le développement de ce même comportement par tous leur est finalement défavorable. S'il ne saurait évidemment être question d'envisager des concessions unilatérales, le risque d'accorder, dans ce cas, une importance excessive à la volonté de défendre stratégiquement nos producteurs doit être signalé. Non seulement ceci peut négliger l'intérêt du consommateur, mais la volonté de maintenir des normes nationales constituant des entraves au commerce peut de plus générer des contraintes administratives et des surcoûts de production, au point de constituer en fait un désavantage compétitif. Il semble donc préférable de développer et centrer les politiques de qualité sur leur motivation première, qui est de garantir la sécurité des produits et d'informer les consommateurs. Une telle approche peut être un facteur de compétitivité hors-prix.

Dans son commentaire, Pierre Jacquet souligne la concentration des aides et observe que le dispositif actuel de soutien étouffe les avantages comparatifs de la France. Il considère que le débat sur la renationalisation des aides est salutaire car il oblige à réfléchir à leur légitimité et il plaide pour que l'Europe ait une position offensive dans ces négociations. Il souligne par ailleurs leur difficulté s'agissant des normes, car il faut éviter le risque de débordements dangereux sur le plan éthique ou sanitaire et celui de créer un carcan rigide bridant l'innovation. Paul Champsaur rappelle que la réforme de 1992 a bien fonctionné et a bénéficié à l'agriculture française, qui a intérêt en général à une régulation par les prix. Toutefois la référence aux marchés mondiaux, qui est pertinente pour les grandes cultures, ne l'est pas pour les productions animales, pour lesquelles l'équilibre à rechercher se situe au niveau communautaire, et dont le degré de découplage ne peut être aussi élevé. En matière d'aménagement territorial, il insiste sur la nécessité de règles objectives et transparentes reflétant les caractéristiques de sol et de territoire.

Summary

Agriculture and Trade Negotiations

Agricultural reform in France and in Europe must take into consideration the evolution of international trade rules. Up to now, the constraints resulting from the Uruguay Round have indeed been limited, as the 1992 reform of the Common Agricultural Policy (CAP) had anticipated, and due to the agreement with the United States specifying that our producers could continue to benefit from most current subsidies until the year 2003 (Peace Clause). In the medium-term, however, commitments made to reduce export subsidies call for changes in the CAP. Moreover, the Marrakech agreement specified that, with regard to agriculture, a new Trade Round would be scheduled for 1999, at the latest, with progressive and substantial reductions in subsidies and agricultural protection as its objective.

A very broad range of topics will be covered during these future negotiations. Pressure from major exporting nations on the issue of export subsidies will probably again dominate this next session. Attempts will also be made to implement the rules on subsidies drawn up by the WTO at the end of the Peace Clause. Moreover, it is important for us to anticipate future liberalization trends so as to avoid situations similar to those encountered in the mid-eighties with the competition coming from substitutes of cereal products for animal food.

Multilateral deadlines oblige us to solve problems that date back to when the agricultural community became self-sufficient; indeed, since that time, instead of budgetary income, price maintenance via tariffs and minimum price guarantees have globally generated expenditures; a consequence which could no longer be presented to consumers as the counterpart of the end of shortages. Today, public subsidies for agriculture remain a determining factor in ensuring the viability of most farms. But this support contributes to imbalances within the European agricultural markets and the fact that it is heterogeneous presents a problem of legitimacy among farmers and contributors alike. Degressive compensation for price reductions which took place in the past would be a beginning of a solution to this problem. Both the rules drawn up by the WTO concerning subsidies and our commitments regarding the decrease in export subsidies lay the groundwork for an in-depth “decoupling” of the support from agricultural prices. This evolution calls for transitional phases for European farmers. As long as the farmers

undergoing price decreases are equitably compensated by European beneficiaries and as long as safety nets are put into place, it would bring long-term economic efficiency. As far as principles are concerned, there is no actual contradiction between liberalizing the agricultural exchanges process and the existence of domestic policies aiming at promoting a multifunctional agriculture, provided that they use policy instruments that are more effective than price support. In practice, however, a suited definition of the criteria for the "green box" is needed, giving a tangible response to concerns in France and in Europe at large, regarding ecological and territorial services provided by agriculture.

On the one hand, this approach would help reduce imbalances within the European agricultural markets, and would be preferable to a quota system depriving France of its comparative advantages and competitiveness at the intra-Community level. It is essential not to have distortions of competition at this level. It is in this perspective, and not as a way of increasing at any price our internatoinal market shares, that one should analyze the policy consisting in reducing, once again, prices of major crops. For the same reasons, a potential drop in the price of dairy products should be analyzed in depth. However, if adopted, such a decision would have to be implemented progressively. In any case, the allocation of milk quotas should at the same time favor flexibility.

On the other hand, the notion of decoupled instruments is not in contradiction with the desire to develop a multi-functional agricultural policy. In order to be longlasting, territorial and ecological services which are delivered should result in well-targeted economic incentives which reflect their value for the society – and this should be so beyond a relatively neutral support based on land surfaces. In order to satisfy local conditions, a semi-contractual approach would be appropriate in this field, but should not be synonymous with opacity. At the same time, farmers should be encouraged to reduce their pollutions.

It is much more complex to reconcile the WTO's concern over non tariff trade barriers – such as standards – and growing consumer and population demands concerning agricultural production methods. In fact, both aims are legitimate but contradictory. This makes compliance with specialization of institutions' fundamental principles all the more difficult, for the field of competence of the WTO is limited to trade and the WTO only examines environmental policies, for example, in view of their effects on trade.

As is always the case when liberalizing exchanges, dilemmas arise during trade negotiations. This will apply to non-tariff barriers negotiations. Strategic actions aiming at blocking imports prove eventually detrimental in the long term. The risk of attaching excessive importance to the strategic defense of producers in that case should be underscored. Not only can this lead to neglecting consumer interests, but the desire to maintain national

standards can also generate administrative constraints and production overcost, thus constituting at times a competitive disadvantage.

In his commentary, Pierre Jacquet points out how concentrated subsidies are and remarks that the current scheme of subsidies smothers the comparative advantages which France has. He considers that the debate on the renationalization of subsidies is beneficial because it forces us to reflect on their legitimacy; he advocates an offensive position for Europe during these negotiations. In other respects, he underlines how difficult these negotiations with regard to standards can be because the risk of a dangerous loss of control over health and sanitary questions must be avoided; one also has to avoid creating a rigid framework which would restrain innovation. Paul Champsaur reminds us that the 1992 reform has worked out well and has benefited French agriculture which is generally interested in market price regulation. However, the reference to world markets which is relevant for cereals and oilseeds is no longer relevant for animal products, for which one has to look for a balance at a European level and for which the degree of "decoupling" cannot be as high. As for rural development, he insists on the need of having objective and transparent rules reflecting land and territorial characteristics.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Répresentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller scientifique
Membre du CAE

Fiscalité
Politiques structurelles

Gilbert Cette

Conseiller scientifique
Membre du CAE

Conjoncture
Réduction du temps de travail

Laurent Caussat

Conseiller scientifique

Santé
Protection sociale

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

Questions européennes et internationales

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

Environnement
Négociations commerciales multilatérales

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

Retraites
macroéconomie

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c-carl@cab.premier-ministre.gouv.fr

Katherine Beau

Documentation

01 42 75 77 40
k-beau@cab.premier-ministre.gouv.fr