

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DE JUIN 2003 Simulations des effets micro-économiques et macro-économiques

PRÉSENTATION

La politique agricole commune (PAC), qui repose depuis le début des années soixante sur trois grands principes (l'unicité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière), a fait l'objet, au cours des quinze dernières années, de trois réformes successives. La première (dite de "MacSharry"), instaurée en mai 1992, était caractérisée par une baisse des prix institutionnels de certains produits agricoles (céréales et viande bovine) compensée par l'octroi de paiements compensatoires attribués aux exploitations sur la base de leurs facteurs de production (terre et cheptel). La seconde (dite de "l'Agenda 2000"), décidée par le Conseil européen de Berlin en mars 1999, s'est manifestée par une nouvelle baisse partiellement compensée des prix institutionnels, mais également par l'affirmation du développement rural comme le second pilier de la PAC et le renforcement de la subsidiarité (les Etats membres ayant la possibilité de mettre en œuvre une modulation et une conditionnalité environnementale des paiements compensatoires). La troisième (dite "révision à mi-parcours de la PAC") fait suite aux décisions du Conseil européen réuni à Luxembourg le 26 juin 2003. Inspirée des propositions de la Commission européenne et de son commissaire à l'agriculture Franz Fischler, cette réforme s'inscrit dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe centrale et orientale et du futur accord agricole multilatéral du cycle de Doha. Simplifiée, la nouvelle PAC vise à promouvoir une agriculture compétitive, capable de fournir des produits de qualité aux consommateurs et respectueuse de l'environnement. Si elle reprend la logique antérieure d'une baisse des prix garantis compensée par des aides directes, avec l'application cette fois de ce principe au secteur laitier, elle se révèle innovante sur plusieurs points : l'instauration d'un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles grâce à la transformation de tout ou partie des paiements compensatoires en un paiement unique par exploitation déterminé sur une base historique ; la conditionnalité des aides directes au respect de bonnes pratiques agricoles et de normes réglementaires relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la sécurité sur le lieu de travail ; l'application, obligatoire dans tous les Etats membres, d'une modulation des aides directes relevant du premier pilier de la PAC, avec une redistribution des crédits ainsi prélevés vers le développement rural.

Dans ce contexte, le département Economie et sociologie rurales (ESR) de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) a organisé, le 10 décembre 2003 à Paris, une journée de présentation des travaux réalisés dans ses unités sur les effets potentiels de cette nouvelle réforme de la PAC. L'objectif de cette journée, regroupant près de 250 participants (issus de l'INRA, des administrations, des Instituts techniques, des organisations professionnelles agricoles, des établissements d'enseignement supérieur, etc.), était d'apporter des premiers éléments d'analyse sur l'impact de cette réforme aux plans micro-économique et macro-économique. Après l'introduction de la Directrice générale de l'INRA et une présentation du contenu de la nouvelle réforme de la PAC, la première partie de la matinée a été consacrée à l'exposé de trois analyses micro-économiques :

- La première concernait les implications de la réforme de la PAC pour les exploitations céréalières des régions intermédiaires. Appliqué à un échantillon de près de 400 exploitations, ce travail utilise un modèle régional de programmation linéaire séquentiel qui permet d'optimiser les revenus des exploitants et d'intégrer les évolutions de structure. Ces travaux montrent que le découplage ne devrait pas modifier l'équilibre initial entre les superficies de céréales et d'oléagineux. Si la réforme n'induirait pas une extensification du facteur terre, elle pourrait s'accompagner d'un agrandissement des structures, sans pour autant que cela ne corresponde à une accélération du taux de disparition des exploitations.

- La seconde portait sur les impacts possibles de différentes options d'application de la réforme (découplage total ou partiel selon trois modalités) pour les élevages bovins allaitants. Conduite grâce à un modèle d'optimisation des résultats économiques qui maximise la marge brute globale, cette simulation prend en compte certaines contraintes agronomiques, structurelles, zootechniques et administratives. Elle s'appuie sur huit cas-types, contrastés selon le niveau d'intensification (intensif/extensif), le poids relatif des différentes catégories animales (naiseur/naiseur-engraisseur) et l'importance des cultures. Sous l'hypothèse de prix stables, la réforme ne devrait pas provoquer de profonds bouleverse-

ments des résultats économiques. Elle devrait se manifester par une baisse des cultures au profit des surfaces fourragères, une hausse du cheptel de vaches et, dans certains scénarios, une remise en cause de l'engraissement des mâles.

- La troisième traitait des conséquences de la réforme de la PAC pour les exploitations laitières françaises. Les simulations, envisagées à structures et productivités constantes à l'horizon de 2008, sont appliquées aux données individuelles du Réseau d'information comptable agricole (RICA). Ce travail montre que la sensibilité des exploitations laitières à une potentielle baisse du prix du lait est plus liée à leur efficacité économique qu'à leur taille. Tout en soulignant le faible effet redistributif du dispositif de modulation, elle met ensuite en évidence la forte montée en puissance des aides directes dans la formation du revenu des producteurs de lait. Enfin, elle montre que le montant du paiement unique (par exploitation et par hectare) sera très différent d'un système productif à l'autre, d'où des effets redistributifs substantiels dans l'hypothèse d'une régionalisation avec une mutualisation intégrale des crédits.

La seconde partie de la matinée a été consacrée à la présentation de deux analyses macro-économiques conduites à l'échelle de la France.

- La première s'intéressait aux impacts de différentes options d'application de la réforme de la PAC (découplage total ou partiel selon deux modalités) sur l'offre agricole des régions administratives. Cette analyse, qui valorise les données du RICA de 1997, s'appuie sur un modèle régional basé sur la programmation mathématique positive. Dans l'hypothèse du découplage total, les résultats obtenus suggèrent une extensification de la production bovine et un recul des grandes cultures, notamment dans les zones les moins performantes. Ce travail conduit, par ailleurs, à considérer que le maintien de la prime couplée pour les vaches allaitantes pourrait être justifié si l'objectif des pouvoirs publics est de maintenir un certain équilibre dans la répartition géographique du cheptel bovin.

- La seconde visait à évaluer les conséquences de quatre options de découplage sur l'équilibre des marchés agricoles et les revenus. En s'appuyant sur le Modèle d'équilibre général de l'agriculture et de l'agro-alimentaire français (MEGAAF), quatre scénarios sont successivement testés : l'application d'un découplage total sur la base d'une référence historique individuelle ; l'instauration d'une prime unique au niveau français ; la mise en œuvre d'un découplage partiel ; l'instauration de deux primes uniques au niveau national, l'une pour les surfaces fourragères, l'autre pour les surfaces de céréales et oléo-protéagineux. Il apparaît que ces différentes options ont relativement peu d'effets différenciés sur les marchés agricoles. Quelle que soit l'option retenue, les productions de grandes cultures et de bovins sont en recul, les exportations de céréales également. Les productions hors sol progressent légèrement tandis que les impacts sur les marchés des produits laitiers sont limités.

L'après-midi de cette journée de réflexion a débuté par la présentation de trois analyses macro-économiques conduites à une échelle internationale :

- La première considérait l'impact de la révision à mi-parcours de la PAC sur les marchés mondiaux de grandes cultures. Elle valorise, pour ce faire, un modèle d'équilibre partiel multi-marchés économétrique et dynamique, prenant en compte les principaux grands pays exportateurs et importateurs de céréales. Outre une très légère hausse des prix mondiaux de grandes cultures, les résultats soulignent que la réforme de la PAC ne devrait globalement pas avoir beaucoup d'incidences sur les marchés mondiaux.

- La seconde abordait les conséquences de l'accord de Luxembourg pour le secteur laitier européen. Le modèle utilisé intègre la structure verticale de la filière laitière (offre de lait, transformation du lait en produits finaux, demande de produits finaux). Il prend en compte, d'une part, le caractère multi-produits de l'industrie laitière (14 produits sont modélisés) et, d'autre part, l'hétérogénéité du secteur laitier entre les quinze Etats membres. Il considère également la technologie de transformation du lait, en distinguant les matières protéiques et les matières grasses. Sur cette base, différents instruments de politique utilisés au sein de l'UE pour réguler le secteur laitier sont simulés : quotas laitiers, prix d'intervention, subventions à la consommation, restitutions aux exportations, droits de douane, etc. Les résultats de cette modélisation suggèrent que l'accord de Luxembourg ne devrait pas remettre en cause le marché européen du lait et des produits laitiers par rapport aux décisions prises lors de l'Agenda 2000. Une baisse significative de la production laitière semble, par ailleurs, peu probable car elle provoquerait une remontée des prix, qui, en retour, stimulerait l'offre.

- La troisième proposait d'étudier les marges de manœuvre que les récentes réformes de la PAC (1999 et 2003) offrent à l'UE pour négocier, dans le cadre du cycle de Doha, un nouvel accord agricole multilatéral. Après une présentation des principales raisons qui ont justifié l'échec de la 5ème conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, cette analyse aborde successivement les trois volets de l'accord agricole. Sur le volet du soutien interne, le découplage instauré au titre de l'accord de Luxembourg permet à l'UE d'accepter une réduction substantielle de sa boîte bleue, sans pour autant concéder sa suppression. Sur le volet des subventions aux exportations, les futurs engagements de baisse pourraient être contraignants dans le secteur laitier, malgré la diminution envisagée des prix institutionnels. Sur le volet de l'accès aux marchés, l'UE est en mesure de consentir une nouvelle baisse linéaire de ses tarifs douaniers, mais elle restera particulièrement sensible à l'importance des contingents tarifaires à droits de douane réduits.

Cette journée a été clôturée par une table ronde réunissant deux experts invités : Bruno Buffaria (Direction générale de l'Agriculture de la Commission européenne) a présenté les raisons qui justifient ces réformes successives de la PAC en traçant quelques perspectives relatives aux modifications à venir de certaines organisations communes de marchés. Stéphane Le Moing (Direction des Politiques économique et internationale du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales) a présenté les éléments du débat national sur les conditions d'application de cette réforme de la PAC en France (date et intensité du découplage, conditionnalité des paiements directs).

Vincent Chatellier et Alexandre Gohin

Diffusion, abonnement : INRA Éditions, route de Saint-Cyr, 78026 Versailles Cedex France

Tél : 01 30 83 34 06 - Télécopie : 01 30 83 34 49

Abonnement d'un an (6 n°s) : France 24 € ; Étranger 29 €. Paiement à l'ordre du régisseur INRA Éditions

Dépôt légal : 1er trimestre 2004. Commission Paritaire n° 2147 ADEP

Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Jacky Debret, INRA ESR 65 Boulevard de Brandebourg, 94205 Ivry Cedex.