

La réforme de la Pac de 2003 : ère nouvelle ou fin de la Pac ?

Jean-Pierre Butault*

La réforme de la Pac de 2003 s'inscrit dans la continuité des deux réformes précédentes, tout en apportant des mesures radicalement nouvelles telles que l'instauration du découplage des aides. Elle entend poursuivre les mêmes objectifs. Il s'agit d'asseoir la compétitivité de l'agriculture européenne sur des bases saines, conformes aux règles de l'OMC. Au niveau européen, elle cherche à garantir le revenu des agriculteurs, faciliter l'intégration des nouveaux États membres et préserver l'environnement, le tout sous contrainte budgétaire. Désormais, le découplage des aides débouche sur des droits à paiement unique par exploitation, indépendants de la production des exploitations. Ces aides sont également octroyées sous réserve de bonnes pratiques agricoles et environnementales. De plus, la politique de développement rural est renforcée. Toutefois, une souplesse de mise en œuvre de cette réforme est laissée aux États membres. Des simulations des effets de cette réforme ont été réalisées, notamment à l'Inra. Elles conduisent à prévoir un tassement de la production agricole européenne. Des points tels que l'accélération de la diminution du nombre des exploitations ou bien encore le risque d'instabilité des marchés restent incertains.

En 2003, une nouvelle réforme de la Politique agricole commune (Pac) a été adoptée à Luxembourg. Elle succède à celles de 1992 et de 1999 (accord de Berlin dit Agenda 2000). Les objectifs de la réforme de 2003 s'inscrivent dans la continuité des deux précédentes, mais comportent deux nouveautés fondamentales : le découplage des aides et leur conditionnalité. Le découplage des aides consiste au remplacement partiel des subventions instaurées par les réformes de 1992 et 1999, liées aux surfaces et aux productions, par le versement d'un paiement unique, indépendant de l'activité des exploitations. Le paiement unique devient la composante principale des dépenses de soutien des marchés et des revenus agricoles, dépenses dites du premier pilier. La conditionnalité des aides soumet le versement de celles-ci au respect de normes en matière d'environnement et de santé publique. En outre, dans le même souci de promouvoir le caractère durable de l'agriculture, la réforme propose d'augmenter les aides pour les fonctions non marchandes de l'agriculture, aides dites du second pilier.

Les objectifs de la réforme de la Pac : enjeux mondiaux, enjeux européens

La réforme de 2003 entend poursuivre les objectifs déjà exprimés dans les deux précédentes, et qui sont de deux ordres. Le premier objectif est d'accroître la compétitivité de l'agriculture européenne dans le cadre de la libéralisation des échanges demandée dans les négociations

*Jean-Pierre Butault appartient à l'UMR d'Économie publique, Inra, unité SAE2 de l'INA-PG. Ce texte s'appuie sur des collaborations et des réflexions communes menées avec H. Guyomard et A. Gohin de l'unité SAE2 de Rennes. Les résultats des simulations macro-économiques sont issus des travaux de A. Gohin (2004). La rédaction de cet article a été achevée en septembre 2006.

multilatérales. Les autres objectifs sont internes à l'Union : garantir le revenu des agriculteurs, intégrer les nouveaux États membres et préserver l'environnement, le tout sous contrainte budgétaire (*annexe*).

Pour asseoir la compétitivité de l'agriculture européenne sur des bases plus économiques et augmenter l'acceptabilité internationale de la politique agricole européenne, notamment dans le cadre des négociations agricoles du cycle de Doha, la réforme de 2003 comme celles de 1992 et 1999 vise, par la baisse des prix de soutien de marché et la réduction de l'intervention publique (achats d'excédents), à redonner au libre jeu du marché le rôle principal dans l'ajustement de l'offre à la demande et à réduire les distorsions sur les échanges. Les réformes de 1992 et 1999 s'étaient déjà traduites par un abaissement des prix de soutien et donc des aides de soutien du marché (aides jugées les plus distorsives à l'Organisation mondiale du commerce, l'OMC, classées en boîte orange, voir plus loin) et soumises à réduction. Elles avaient instauré dans le même temps des aides directes par hectare ou par tête de bétail (aides à effet distorsif atténué, classées en boîte bleue) pour compenser du moins en partie ces abaissements de prix. La réforme de 2003 va plus loin dans cette logique en substituant aux aides directes antérieures des aides « découplées », soutenant les revenus agricoles et devenant totalement indépendantes de la production. Ces paiements « découplés » – dits droits à paiement unique (DPU) – sont considérés, dans les règles de l'OMC, comme ayant des effets de distorsion minimales sur les échanges (aides classées en boîte verte). Parallèlement, les aides directes par hectare ou tête de bétail devraient disparaître dans le nouveau cycle de Doha, ou du moins fortement diminuer. Le revenu des agriculteurs dans une Union élargie à vingt-cinq est désormais soutenu par une aide ciblée, ce qui est conforme aux enseignements de la théorie du bien-être.

Pour faciliter l'intégration des 10 nouveaux États membres et l'application de la Pac dans ces pays, les régimes d'aides sont simplifiés. Des références sur les surfaces, les cheptels et les niveaux de production ont été attribuées à ces nouveaux pays pour calculer un volume global de subventions. Ces dernières sont versées sous la forme de paiements à la surface découplés. Correspondant à 25 % du taux plein communautaire en 2004, elles seront progressivement augmentées pour être équivalentes en 2013 à celles des 15 anciens États membres.

Enfin, pour accroître la légitimité interne de la politique agricole européenne, l'octroi des aides directes est conditionné à l'emploi de bonnes pratiques agricoles et environnementales. L'accent est mis dans le règlement de développement rural (RDR) sur les mesures incitatives en faveur de l'environnement, de la qualité des produits et du bien-être des animaux, en deux mots en faveur du développement durable.

Tous ces objectifs s'inscrivent sous contrainte budgétaire : les dépenses agricoles sont garanties dans le budget européen tout en étant plafonnées, de façon à permettre le financement d'autres politiques communautaires. L'application de la réforme de 2003 doit ainsi s'effectuer dans le cadre de l'accord conclu en 2002 qui avait fixé, à l'horizon de 2013, le budget des dépenses agricoles de soutien et des paiements directs à 50 milliards d'euros, soit le montant du budget programmé en 2006 majoré de 1 % par an. Ce budget doit inclure les dépenses afférentes aux 10 nouveaux États membres.

Les mesures nouvelles : découplage des aides et conditionnalité

Initialement, il s'agissait de faire en 2003 une révision à mi-parcours de l'Agenda 2000, dont les mesures s'appliquaient jusqu'en 2009, pour en corriger éventuellement certains aspects. En fait, les décisions prises ont abouti à une nouvelle réforme qui apporte des infléchissements sensibles par rapport à la politique antérieure.

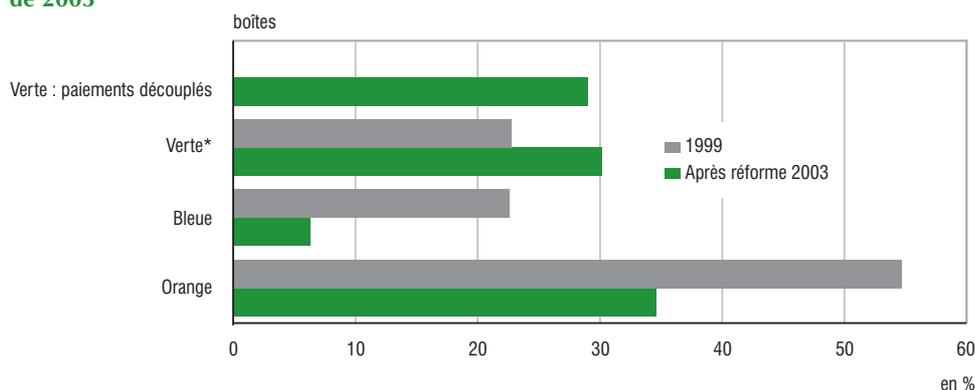
Les équilibres sur les marchés (notamment des céréales et de la viande bovine) ayant été assainis par l'application des réformes de 1992 et 1999 (*annexe*), il n'y a que peu de mesures portant sur ces marchés, en dehors de l'accentuation de la baisse du prix d'intervention du beurre (- 25 % contre - 15 % prévu dans l'Agenda 2000). La réforme de 2003 comprend essentiellement trois volets.

L'instauration du découplage des aides institue la rupture du lien entre subvention d'une part et production ou utilisation d'un facteur de production d'autre part. Un paiement unique par exploitation, déterminé sur base historique (2000-2002), est ainsi établi pour remplacer des aides par hectare dans le secteur des grandes cultures, des subventions par tête dans les secteurs bovins et ovins, et des aides au litre de lait introduites en 2005 par l'Agenda 2000. Il a été étendu aux secteurs de l'huile d'olive, du tabac et à d'autres produits en mars 2004. La réforme de l'Organisation commune de marché (OCM) du sucre, adoptée en novembre 2005, instaure également une aide découplée dans ce secteur, pour compenser en partie (64 %) la perte de recettes des producteurs, occasionnée par une baisse du prix d'intervention du sucre de 36 %.

À partir de 2006 en France, tout agriculteur détenant des droits à paiement unique (DPU) pourra ainsi demander des aides, sans obligation de produire. La valeur du DPU est déterminée pour chaque exploitation à partir de références historiques : aides perçues en moyenne entre 2000 et 2002, rapportées au nombre d'hectares ayant donné droit à ces primes (appelés hectares de référence). Le nombre de DPU est égal au nombre d'hectares de référence. Pour bénéficier de cette aide, l'agriculteur devra détenir (en propriété ou en fermage) des hectares éligibles : superficie agricole en dehors des surfaces occupées par des fruits, légumes, cultures pérennes ou forêts. L'agriculteur pourra ne rien produire à condition de maintenir ces surfaces « dans un état agronomique satisfaisant ».

Pour mesurer l'importance de ce découplage, deux appréciations peuvent être données sur la place des paiements uniques dans la recomposition des soutiens à l'agriculture européenne d'une part et dans la formation du revenu des exploitations d'autre part. À la veille de l'Agenda 2000, en 1999, le soutien interne de l'Union européenne à 15 apprécié selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce¹ se répartissait pour moitié dans la boîte orange

1. Répartition du soutien interne de l'Union Européenne dans les différentes « boîtes » de l'OMC en 1999 à la veille de l'Agenda 2000, et en 2009 après la réforme de la Pac de 2003



*Autre que paiements découplés, après réforme 2003.

Champ : hors prise en compte de l'OCM sucre.

Source : calcul Inra d'après des données de l'OMC.

1. Voir article sur les négociations agricoles dans cet ouvrage.

(soutien par le marché), pour un quart dans la boîte bleue (aides par hectare ou par tête, issues de la réforme de 1992) et pour un quart dans la boîte verte (dépenses générales à l'agriculture et différentes aides non directement liées à la production), (Butault, Guyomard 2004) (*figure 1*). L'application de l'Agenda 2000 se serait traduite par une baisse de la boîte orange (diminution des prix de soutien) et une augmentation de la boîte bleue. À l'issue de la réforme de la Pac (sans prendre en compte la réforme du sucre), compte tenu du choix des différents pays, le paiement unique représenterait près de 30 % des soutiens et relèverait de la boîte verte, la boîte orange passant à 35 %, la boîte bleue à 6 % et les autres paiements de la boîte verte à 30 %.

Enfin, en cas de découplage total, le paiement unique atteindrait en moyenne, en France, 330 euros par hectare et son montant représenterait 126 % du revenu moyen des exploitations en grandes cultures, 143 % en viande bovine et 110 % en lait (Chatellier, 2005).

La conditionnalité des aides subordonne leur octroi à l'emploi de bonnes pratiques agricoles et environnementales. Pour percevoir les aides, les agriculteurs doivent se soumettre à 18 directives européennes relatives à l'environnement, la santé publique, la santé des animaux et des végétaux, le bien-être animal et adopter « de bonnes conditions agricoles et environnementales » codifiées en France dans cinq mesures. En cas de non-respect de ces normes, les paiements pourraient être réduits et les agriculteurs sont encouragés à adhérer à des systèmes de conseil agricole pour guider leurs pratiques, systèmes qui pourraient être rendus obligatoires en 2010.

Le renforcement du « second pilier » encourage la politique de développement rural, dotée de moyens financiers accrus et caractérisée par de nouvelles mesures, notamment sur la certification des produits, la mise aux normes des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs. Le financement de ces budgets supplémentaires sera en partie assuré par la réduction des paiements directs aux grandes exploitations. En d'autres termes, le texte prévoit une modulation du paiement unique, par une réduction de 5 % des paiements directs à l'horizon de 2007 (3 % dès 2005), au-dessus de 5 000 euros d'aide.

Des modalités d'application flexibles

La réforme de 2003 donne aux États des marges de manœuvre dans son application. Ces options possibles portent sur trois points : la date de début d'application, le choix d'un découplage total ou non, le calcul du paiement.

Les pays ont le choix de commencer à appliquer la réforme en 2005 ou 2006. Neuf États membres (dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et les Pays-Bas) ont opté pour 2005, la France a choisi 2006.

Pour éviter qu'un découplage total n'induisse un abandon de toute activité agricole ou l'effondrement de certaines productions régionales, les États membres ont la possibilité de « recoupler » une partie des aides. La France a choisi de « recoupler » autant que le permet la réforme : 25 % des primes dans le secteur des cultures arables, 100 % des primes aux vaches allaitantes et 50 % des primes ovines et caprines. Sur les grandes cultures, seule l'Espagne a fait le même choix que la France. Douze États recoupleraient partiellement les aides animales, notamment dans l'élevage bovin, caprin ou ovin. Le découplage total n'a été choisi que par l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord.

Enfin le paiement unique peut prendre la forme d'un montant calculé sur base historique par exploitation, d'un paiement par hectare calculé régionalement, ou d'un système hybride. L'enjeu de ce choix est de savoir si la réforme de 2003 fige ou non la répartition passée des soutiens : le caractère très inégalitaire de la distribution des soutiens était depuis longtemps dénoncé et la réforme offrait l'occasion d'opérer une certaine redistribution. Comme neuf

autres États, la France a opté pour le paiement sur base historique pour ne pas provoquer de débat au sein de la profession. C'est en Allemagne que le système de droits donne lieu à une plus grande redistribution des aides entre les *Länders* et à l'intérieur même de chaque *Land* puisque le paiement unique sera en partie reconverti, par une procédure complexe, en une aide uniforme par hectare à l'horizon de 2012. Le Royaume-Uni a également choisi un système hybride.

Un texte réglementaire européen fixe enfin des cadres sur la gestion des droits à paiement unique, tout en laissant également dans ce domaine une très grande latitude aux États membres dans la concrétisation de ces mesures. Ces modalités permettent théoriquement la libre transférabilité des droits avec ou sans terre. En pratique cependant, plusieurs dispositions sont prévues pour limiter les échanges de droits indépendamment du foncier, avec des possibilités de prélèvement sur les échanges s'effectuant sans terre et de constitution d'une réserve nationale, destinée notamment à favoriser les installations. En France, les transferts de droit à paiement unique (DPU) sans foncier seront taxés à 50 % et, dans le cas général, à 3 % pour permettre d'augmenter les DPU des nouveaux installés. On peut penser que les choix seront très diversifiés selon les pays, ce qui peut provoquer des évolutions très différentes de la nature même du DPU entre ces pays.

Simulations sur les effets de la réforme de 2003

À la demande de la commission européenne, cinq études sur les effets prévisionnels du découplage ont été réalisées avant la réforme (DGA 2003). L'OCDE (2004) a également cherché à apprécier ces effets à travers ses propres travaux. Pour sa part, l'Inra (Butault, Gohin, Guyomard, Barkaoui, 2005) a développé, entre autres recherches, deux modèles : un modèle d'équilibre général sur l'agriculture et l'agroalimentaire européen (MEGAAUE ; Gohin, 2004) pour apprécier les effets macro économiques du découplage et un modèle microéconomique sur la France pour cerner ses effets régionaux (Morea : modèle d'offre régionale sur l'agriculture européenne ; Barkaoui, 2004). Les résultats de ces modèles se limitent aux aspects marchands, en excluant notamment les incidences de l'instauration de la conditionnalité des aides et du renforcement du second pilier. Ils comparent les situations de l'agriculture à l'horizon de 2009 sans et avec application de la réforme de 2003. La réforme de l'OCM du sucre n'est pas encore intégrée.

L'instauration du découplage des aides est une mesure radicalement nouvelle, néanmoins déjà préparée par les réformes antérieures. Dans le secteur des grandes cultures, l'Agenda 2000 avait déjà uniformisé les aides par hectare à la fois selon les produits et la mise en jachère ou non. Dans ces conditions, un paiement découplé déterminé à partir de références historiques, et une aide uniforme par hectare sans obligation de produire sont de nature très proche et donc la réforme ne devrait théoriquement pas avoir d'effet considérable sur le secteur des grandes cultures pris isolément. Néanmoins, après prise en compte des interréactions entre différents secteurs, le découplage modifie les équilibres au sein du secteur herbivore (bovins, ovins, lait) lui-même et entre le secteur herbivore et celui des grandes cultures.

Ramenées à l'hectare, les aides pour les grandes cultures étaient d'un montant supérieur à celles pour le secteur herbivore (subventions fourrage comprises). Le découplage diminue ainsi l'attrait des grandes cultures et induit de ce fait un basculement de surfaces, des grandes cultures vers les fourrages. Avec la suppression des aides par tête et de la subvention au maïs fourrage, on obtient aussi une extensification de la production herbivore, c'est-à-dire une baisse du nombre d'animaux par hectare. En terme de production et de marché, dans l'Union européenne (Butault et alii 2005), la réforme de la Pac aurait, sous les hypothèses du modèle, pour principaux effets à l'horizon 2009 :

– un recul des surfaces en grandes cultures. Il se traduirait par une réduction des exportations de céréales qui se feraient sans restitutions (*annexe*) et un accroissement du déficit en oléagineux ;

– une diminution de la production de viande bovine induite par l’extensification. Compte tenu des protections très fortes à la frontière qui limitent les importations, le prix de la viande bovine connaîtrait une légère hausse ;

– un maintien de la production de lait malgré une baisse de prix de 20 %. Le lait resterait un produit à forte marge, attractif pour les producteurs et les quotas seraient donc pleinement utilisés. Les baisses de prix induiraient surtout une diminution de la production et des exportations de beurre et de poudre de lait et donc une baisse des restitutions (*figure 2*).

2. Effets de la réforme de la Pac de 2003 sur les marchés des grandes cultures et des viandes rouges dans l’Union européenne en 2009

	Production		Consommation		Exportations		Importations	
	Agenda ¹ 2000 (million de tonnes)	Réforme ² (%)						
Grandes cultures								
Céréales	177,1	- 6,3	163,1	- 3,7	17,2	- 30,2	3,4	1,1
Oléagineux	13,7	- 5,5	37,8	- 1,4	0,2	- 2,1	24,0	1,0
Viande								
Viande bovine	6,7	- 3,5	6,8	- 3,3			0,16	2,5
Viande ovine	1,3	- 4,6	1,5	- 3,9			0,22	0,0
Fourrages	259,3	4,0	259,3	4,0				

1. Projection en volume de l’Agenda 2000 (scénario de référence en 2009).

2. Effets de la réforme de la Pac de 2003 (écart en % par rapport au scénario de référence).

Source : Inra, MEGAAUE.

3. Effets de la réforme de la Pac de 2003 sur les surfaces et le cheptel par région selon différents scénarios d’application de la réforme, avec découplage total ou partiel

	Région de grandes cultures	Grand Ouest	Centre herbager	Régions mixtes	Régions de montagne	Sud-Est	France
Base : Agenda 2000							
UGB ¹ / ha SFP ² (en niveau)	1,44	1,54	1,11	1,21	1,01	1,24	1,28
Hypothèse découplage complet							
Surfaces (écart en % par rapport à la base)							
SFP	4,9	8,9	6,9	10,6	4,9	4,8	7,7
Céréales, oléagineux	- 1,4	- 11,2	- 10,7	- 7,9	- 18,1	- 3,4	- 6,1
Cheptel (écart en % par rapport à la base)							
Bovin	- 6,7	- 0,4	- 8,7	- 7,8	- 4,5	- 2,4	- 4,7
Bovin lait	0	0	0	0	0	0	0
Bovin viande	- 13,2	- 1,1	- 9,4	- 13,1	- 7,7	- 4,7	- 8,5
UGB / ha SFP (en niveau)	1,27	1,41	0,94	1,04	0,92	1,13	1,13
Option Française							
Surfaces (écart en % par rapport à la base)							
SFP	- 0,2	3,3	7	6,8	2,7	0,7	4,1
Céréales, oléagineux	0,4	- 3,4	- 10,8	- 5,1	- 8,7	0,8	- 3
Cheptel (écart en % par rapport à la base)							
Bovin	- 6,0	- 1,3	0,1	- 1,7	- 0,1	- 1,7	- 1,8
Bovin lait	0	0	0	0	0	0	0
Bovin viande	- 11,8	- 3,3	0,1	- 2,9	- 0,2	- 3,4	- 3,2
UGB / ha SFP (en niveau)	1,34	1,47	1,04	1,13	0,98	1,2	1,21

Note : variation des surfaces et du cheptel, en France, selon les régions, dans le cas d’un découplage total et dans le cas de l’option française (découplage partiel), par rapport à la projection de l’application de l’Agenda 2000 en 2009.

1. Unités gros bovins (à partir d’une équivalence entre les différents types de gros bovins).

2. Superficie fourragère principale. L’UGB par ha de SFP est un indicateur d’intensification.

Source : Inra, Morea.

À la différence des aides par hectare ou par tête de bétail, le paiement unique n'est pas comptabilisé dans la valeur de la production. Ceci explique qu'au niveau macro-économique, la valeur ajoutée agricole baisserait selon la simulation de 16 % en valeur sur l'Union européenne : elle s'améliorerait toutefois de 2 % en valeur si on y inclut le paiement unique, en raison du gain économique apporté par le découplage au producteur. L'emploi tendrait à baisser dans l'agriculture, modérément dans le secteur agroalimentaire.

L'approche microéconomique montre que les risques de déprise, c'est-à-dire les risques d'abandon de production dans les régions françaises seraient limités. L'extensification des productions herbivores se traduirait par une progression des prairies permanentes qui s'opposerait à un développement de la jachère volontaire. Les résultats sur la déprise sont toutefois très sensibles aux instruments utilisés et dépendent aussi de l'évolution des prix. La conditionnalité des aides impose par ailleurs le maintien des terres en jachère en bonnes conditions agronomiques et les mesures du second pilier, notamment l'aide aux zones défavorisées, sont un facteur de maintien de l'agriculture dans les zones difficiles.

Avec le découplage total, les régions tendent à se spécialiser : les grandes cultures régressent dans les régions de montagne et les régions à dominante animale et la production de viande chute dans les régions de grandes cultures (*figure 3*). Le choix de la France pour un découplage partiel atténue bien sûr ces effets : conformément à l'objectif affiché des pouvoirs publics français, le découplage partiel permettrait notamment le maintien de la production de viande dans les régions du Centre herbager.

Quel avenir pour la Pac et les agricultures française et européenne ?

La réforme de 2003 est-elle le début d'une ère nouvelle, comme l'a qualifiée Franz Fischler, l'ancien commissaire européen à l'agriculture, initiateur de cette réforme ou annonce-t-elle la fin de la Pac comme de nombreux commentateurs tendent à l'avancer ? En fait, l'application de la réforme pose de nombreuses questions. Les modèles mis en œuvre s'appuient sur l'observation des comportements sur le passé, or le découplage peut changer radicalement ces comportements. On peut notamment se demander si ces changements de comportement ne peuvent pas à terme induire une plus grande extensification –voire des abandons de production– dans certaines régions, plus importante que celle prévue dans les modèles.

Un champ d'investigation immense s'ouvre ainsi sur l'analyse des effets du découplage. Celui-ci a été instauré en 1996 aux États-Unis et de premiers travaux commencent à être publiés sur cette question (USDA-ERS 2004). Ces travaux montrent que les effets indirects du découplage, à travers notamment des effets richesse et assurance, liés à la stabilisation des revenus et la réduction de l'incertitude, sont aussi importants que les effets directs. L'offre globale de produits agricoles n'a ainsi pas diminué aux États-Unis, suite au découplage et le travail global sur les exploitations est resté stable. À l'inverse de ce qu'on pourrait croire en théorie, la double activité des agriculteurs ne s'est pas développée.

Le découplage peut aussi induire des effets structurels tels que l'accélération de la diminution du nombre des exploitations, renforçant les risques de déprise ou accentuant les tendances à l'extensification, dans les zones les moins compétitives. Sur ce point, les modalités concrètes du transfert des DPU peuvent avoir des implications déterminantes et il convient d'y porter une attention particulière.

Le découplage pose des questions non seulement en termes de systèmes et de structures de production mais aussi en termes de régulation des marchés. Avec l'élimination progressive des prix garantis, disparaissent les principaux filets de sécurité et il y a donc risque d'instabilité des marchés, comme c'est déjà le cas dans les secteurs tels que celui du porc qui ont toujours été peu régulés.

Enfin tant sur le plan politique que scientifique, il apparaît nécessaire de clarifier les objectifs visés par les mesures de conditionnalité des aides et le renforcement du second pilier, et d'évaluer l'efficacité des moyens mis en œuvre eu égard à ces objectifs. Le souhait de promouvoir une agriculture durable apparaît louable mais on peut s'interroger aujourd'hui autant sur le caractère incitatif de la conditionnalité des aides que sur le contenu du second pilier encore flou.

La réforme de 2003 ne marque pas la fin de l'évolution de la Pac. La refonte du régime sucrier a déjà été effectuée en 2005 et le maintien des quotas laitiers fait toujours l'objet de débats : jusqu'à présent, le cadre financier n'est fixé que jusqu'à horizon 2013, avec une possibilité de révision en 2008-2009. Au-delà de 2013, aucun commentateur n'est, à l'heure actuelle, capable d'évaluer les perspectives. À plus court terme, les facteurs d'évolution de la Pac sont liés aussi bien à l'environnement international qu'aux futures négociations européennes.

Les négociations internationales à l'OMC, suite à la Déclaration ministérielle de Hong-Kong en décembre 2005² pourraient conduire à la suppression des exportations subventionnées et à la diminution des droits de douane. Ces mesures devraient induire dès leur mise en œuvre des baisses de prix intérieurs pour certains produits, qui ne pourront pas être compensées dans le cadre financier adopté. Dans un contexte de baisses de prix, le découplage pourrait alors avoir des effets plus importants que ceux présentés dans cet article.

Une modification de ce même cadre financier pourrait soit remettre en cause le premier pilier par une diminution du paiement unique, soit rendre vains les souhaits de développement du second pilier. Le conseil des ministres de l'Union européenne a décidé en décembre 2005 de revoir tous les aspects financiers de la politique européenne en 2008-2009 : certains pays, notamment le Royaume-Uni, ont le souhait de remettre en cause le budget agricole sans attendre 2013.

Compte tenu de ces problèmes financiers, se dessine la possibilité d'une « renationalisation » de la Pac. De nombreux aspects de la réforme de 2003, les possibilités d'option dans le découplage, la définition propre des régimes de transfert de DPU, l'application spécifique par les États de la conditionnalité des aides et des mesures du second pilier selon le principe de subsidiarité vont déjà dans ce sens. La Pac a été au cœur de la construction européenne et a permis d'enregistrer des succès certains dans le secteur agroalimentaire : conservera-t-elle cette position si l'Europe a de fortes ambitions communes pour d'autres secteurs ? ■

2. Cf. les deux articles consacrés à cette question dans cet ouvrage.

Annexe

Les réformes de 1992 et 1999

À sa création en 1958, l'objectif de la Pac était d'assurer un auto-approvisionnement de la Communauté européenne en produits agricoles de zone tempérée. Elle avait opté pour un système de soutien des marchés par des prix garantis pour la plupart des produits : céréales, sucre, lait, viande bovine. Ce système impliquait une protection forte à la frontière : d'une part les importations étaient soumises à un prélèvement variable, égal à la différence entre les cours mondiaux et les prix garantis ; d'autre part, à l'inverse, les exportations en dehors de la communauté bénéficiaient de subventions, dites restitutions.

Dès les années quatre-vingt, l'objectif d'auto-approvisionnement était dépassé. Le système a peu à peu conduit à des dysfonctionnements et généré des excédents (*figure 4*). Sur le plan interne, les coûts de cette politique sont devenus croissants (*figures 5 et 6*). Elle a favorisé une agriculture intensive, qui n'assurait pas le maintien des revenus agricoles (*figure 7*) et provoquait des critiques pour ses effets négatifs sur l'environnement. Sur le plan international, cette politique a vivement été attaquée pour les distorsions qu'elle induisait sur le commerce mondial. Pour faire face à cette situation, la première mesure d'envergure a été en 1983 l'instauration des quotas laitiers, qui limitaient la production à un niveau toutefois bien supérieur à celui de la demande intérieure. Il a fallu attendre 1992 pour que l'Union européenne procède à une réforme en profondeur de sa politique, les pressions internationales se faisant très fortes dans les négociations de l'OMC. Deux réformes successives ont été adoptées en 1992 et en 1999. Elles avaient le même esprit et présentaient un contenu commun, avec trois grands objectifs en continuité : accroître la compétitivité de l'agriculture européenne, mieux conformer la Pac aux règlements internationaux et infléchir les modes de production vers un plus grand respect de l'environnement.

Pour accroître la compétitivité, les deux réformes ont procédé à des baisses successives des prix garantis* (*figure 8*). La compensation totale ou partielle de ces baisses de prix s'est faite par le versement d'aides directes aux agriculteurs (*figure 9*), soit à l'hectare pour les cultures, soit par tête de bétail pour les viandes bovines et ovines, soit au litre de quota de lait détenu (programmé à partir de 2005).

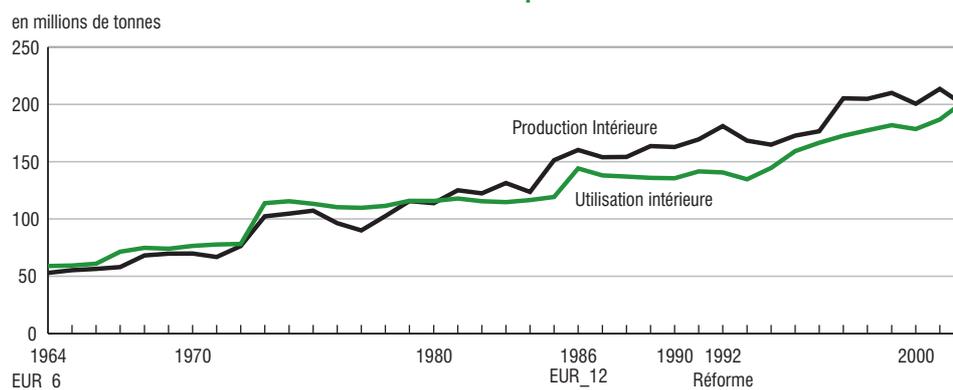
Cette compensation s'est assortie d'un contrôle de l'offre sous différentes formes. Pour les grandes cultures a été mise en place une obligation de gel des terres ainsi qu'un contingentement des droits aux primes. L'élevage extensif a été favorisé tandis que les élevages les plus intensifs ont été pénalisés par un écrêtement des primes pour les exploitations ayant le plus d'animaux par hectare.

Enfin, des mesures d'accompagnement visaient à favoriser des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Dans le cadre de mesures dites agri-environnementales, la réforme de 1992 a institué un système de contrats incitant les agriculteurs à adopter des pratiques moins polluantes, plus particulièrement dans les zones sensibles. La réforme de 1999 – accord de Berlin dit Agenda 2000 – va plus loin en reconnaissant le caractère multifonctionnel de l'agriculture, c'est-à-dire sa mission de produire des biens marchands mais aussi des biens non marchands. Dans cette optique, elle ouvre la possibilité aux États de moduler les aides pour alimenter un « second pilier » de la Pac, destiné à mieux insérer l'agriculture dans le développement rural et à promouvoir des systèmes de productions agricoles plus équilibrés en matière d'environnement et de sécurité alimentaire des aliments.

*La réforme de 1992 a abaissé les prix d'intervention de 29 % pour les céréales, 15 % pour la viande bovine et 5 % pour le beurre. Le prix des oléagineux a été aligné sur les cours mondiaux. Dans la réforme de 1999, les prix d'intervention ont subi de nouvelles baisses, de 15 % pour les céréales et de 20 % pour la viande bovine, une diminution de 15 % des prix d'intervention sur le beurre et la poudre du lait étant en outre programmée entre 2005 et 2008.

L'application des réformes de 1992 et 1999 a eu pour principal effet un assainissement de la situation des marchés. L'une des données les plus révélatrices de cette évolution est la diminution des subventions à l'exportation (restitutions) dont le montant est passé de plus de 10 milliards d'euros en 1992 à moins de 3 milliards en 2005 (Gohin, 2004), ce qui a permis à l'Union européenne de respecter ses engagements internationaux à l'OMC sur ce volet. Grâce à la reconquête de son marché intérieur et à un contrôle de l'offre, l'Union européenne exporte moins de céréales et ceci avec des restitutions réduites. Elle n'est plus excédentaire en viande bovine. Les problèmes d'écoulement ne se posent plus que pour le sucre et le lait, produits non concernés par les réformes de 1992 et 1999 (figures 4 à 9) qui illustrent l'évolution de la Pac, de sa création à la réforme de 2003).

4. Ensemble des céréales de 1964 à 2001 en Europe

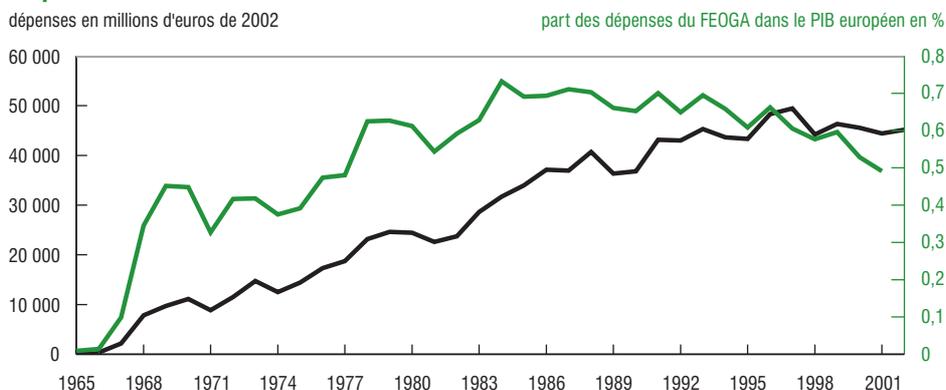


Note : à la création de la Pac, la Communauté européenne était déficitaire pour tous les produits d'agriculture tempérée. Le soutien par les prix va stimuler l'offre et l'objectif d'autoapprovisionnement est dépassé dans les années 70-80 pour la plupart de ces produits, l'Union européenne devenant un exportateur net. Dans le cas des céréales, les prix élevés découragent par ailleurs leur utilisation dans l'industrie de l'alimentation animale, d'où une stagnation de la demande intérieure et un accroissement des surplus à exporter. Les baisses de prix des réformes de 1992 et de 1999 relancent la demande intérieure et le contrôle de l'offre (notamment le gel des terres instauré en 1993) réduit celle-ci, ces deux effets se conjuguant pour réduire le volume des exportations.

Champ : Europe à 6 en 1964, Europe à 9 en 1973.

Source : Eurostat.

5. Évolution des dépenses communautaires agricoles et part de ces dépenses dans le PIB européen

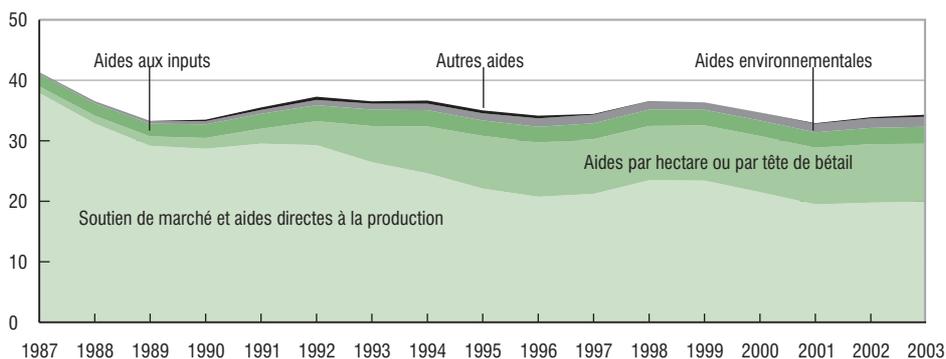


Note : avec la montée des excédents, les dépenses du FEOGA (Fond européen d'orientation et de garantie agricole) ne cessent de croître, absorbant ainsi une large part du budget européen. Dans les premières années de la réforme de 1992, elles augmentent de manière logique puisque la réforme remplace des aides indirectes, en partie à la charge du consommateur, par des aides directes versées aux exploitations. En les reliant à des bases fixes (surfaces, nombres d'animaux), le pari était toutefois de parvenir à leur stabilisation, ce qui a été réalisé à partir de 1997.

Source : budget européen ; évolution déflatée par l'indice du prix du PIB européen.

6. Estimation du soutien aux producteurs entre 1987 (86-87-88) et 2003 (02-03-04) dans l'Union européenne

en % de la valeur de la production

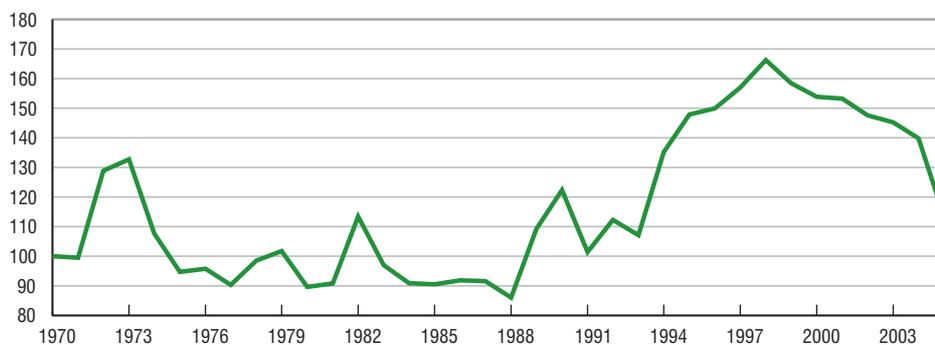


Note : selon l'OCDE, les soutiens à l'agriculture (estimation du soutien aux producteurs) étaient évalués, autour de 1987, à 41% de la valeur de la production et plus de 90 % de ce soutien correspondait à des mesures de marché liées aux prix garantis ou à des aides directes à la production. Suite aux réformes de 1992 et 1999, la part de ces soutiens de marché passe de 90 % à 60 % entre 1990 et 2003, au profit des aides directes, notamment les aides à la surface et à la tête de bétail. Globalement, la part des soutiens dans la valeur de la production baisse légèrement pour s'établir, en fin de période, autour de 35 %. Malgré la réorientation de la Pac, la part des aides à caractère environnemental reste faible. Les aides classées en « autres » qui comprennent notamment les paiements historiques sont d'un montant minime : c'est dans cette catégorie qu'est classé, à partir de 2005, le paiement unique.

Source : OCDE.

7. Évolution du revenu agricole français par tête en termes réels

indice 100 = 1970

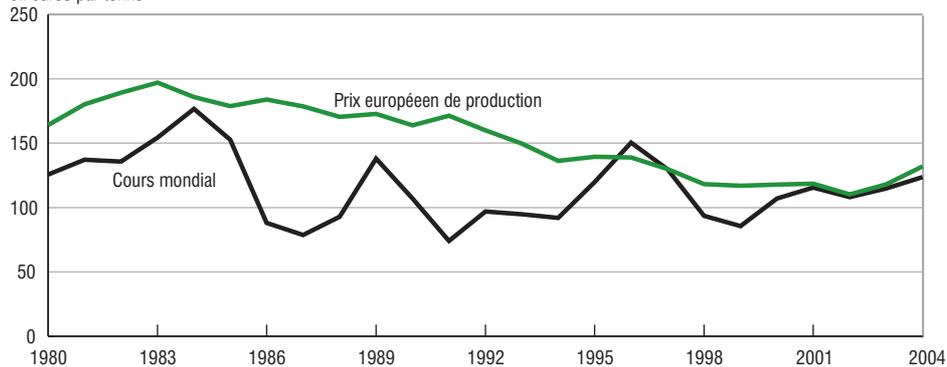


Note : malgré une diminution drastique du nombre des actifs agricoles et compte tenu de la baisse constante des prix (*graphique 3*), le revenu agricole par tête stagne en termes réels : en 1990, il est au même niveau qu'en 1970. En asseyant le revenu agricole, à travers les aides directes, sur des bases plus fixes, moins directement liées à la production, dans un contexte de gains de productivité élevés, la réforme de la Pac de 1992 se traduit par sa remontée, du moins jusqu'en 1999, année à partir de laquelle on observe une nouvelle inversion de tendance due à la stagnation, voire la baisse, du volume de la production.

Source : Insee.

8. Évolution du prix européen à la production et du cours mondial du blé tendre entre 1979 et 2004

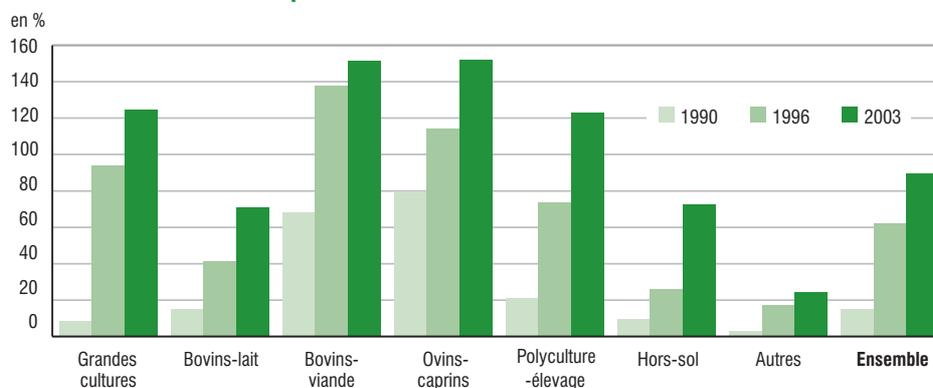
en euros par tonne



Note : compte tenu du système de soutien, les prix européens sont déconnectés des prix mondiaux et, la plupart du temps, d'un niveau plus élevé. Les exportations en dehors de l'Union européenne nécessitent donc des restitutions. Pour juguler la croissance de l'offre, des baisses de prix sont pourtant décidées presque chaque année à partir des années quatre-vingt. Avec les réformes de 1992 et 1999, les prix européens se rapprochent des prix mondiaux.

Source : OCDE.

9. Part des aides directes dans le revenu courant avant impôt en 1990, 1996 et 2003, selon les orientations des exploitations



Note : avec les réformes de 1992 et 1999, les aides directes deviennent déterminantes dans la formation du revenu des exploitations professionnelles, selon le Rica, leur part passe ainsi de 15 à 90 % entre 1990 et 2003 et atteint en 2003 120 % du revenu en grandes cultures et 150 % en bovins-viande.

Source : Rica.

Pour en savoir plus

Barkaoui A., Butault J.-P., « Impacts sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la Pac de 2003 », *Inra Sciences Sociales* n° 4-5, 6 p., 2004.

Butault J.-P., Gohin A., Guyomard H., « Des repères historiques sur l'évolution de la Politique agricole commune ». In Butault J.-P. (éditeur), « Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure », *Inra Éditions*, p. 85-118, 2004.

Butault J.-P., Guyomard H., « La Pac issue de la réforme de juin 2003 est-elle compatible avec l'accord-cadre de l'été 2004 à l'OMC ? » *OCL (oléagineux corps gras lipides)* 11(4-5), p. 336-344, 2004.

Butault J.-P., Gohin A., Guyomard H., Barkaoui A., « Une analyse économique de la réforme de la politique agricole commune de juin 2003 », *Revue Française d'Économie*, p. 57-107, 2005.

Chatellier V., « Le découplage et le paiement unique dans les exploitations agricoles de montagne », *Rapport au GIS Alpes du Sud*, Inra SAE2 Nantes, 60 p., 2004.

Direction générale de l'agriculture, commission européenne, « Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy », July 2002 Proposals. Impact Analyses, 193 p, 2003.

Gohin A., « Étude prospective d'évolution à moyen terme des organisations communes de marché de la viande bovine, du lait, du sucre et des grandes cultures sur la base d'une modélisation en équilibre général de l'agriculture européenne », *Rapport pour le ministère français en charge de l'agriculture*, Inra SAE2 Rennes, 232 p., 2004.

OCDE, « Analysis of the 2003 CAP Reform », Paris, 2004.

USDA-ERS, « Decoupled Payments in a Changing Policy Setting », Report 838, 62 p., November 2004.