

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

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

SOMMAIRE

Introduction, Marion Guillou

Présentation, Vincent Chatellier et Alexandre Gohin

1- Les réformes de la PAC de mars 1999 et de juin 2003 : principales dispositions, Hervé Guyomard et Katell Le Bris

2- La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières des régions intermédiaires, Jean-Claude Sourie, Guy Millet, Loïc Guindé et Anne-Sophie Wepierre

3 - Impacts possibles de la réforme de la PAC de juin 2003 et de ses différentes options d'application sur des exploitations d'élevages bovins allaitants, Michel Lherm, Patrick Veysset et Didier Bebin

4- La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations laitières françaises, Vincent Chatellier

5- Impacts sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la PAC de 2003, Ahmed Barkaoui et Jean-Pierre Butault

6- La réforme de la PAC de 2003 et le régime du paiement unique : impacts de différentes options de mise en œuvre au niveau français, Alexandre Gohin

7- Impacts du compromis de Luxembourg sur les marchés mondiaux des grandes cultures, Catherine Benjamin, Magalie Houée et Chantal Guégen

8- L'impact sur les marchés du lait et des produits laitiers de l'accord de Luxembourg, Zohra Bouamra-Mechemache, Héra Hadj Ali-Kein et Vincent Réquillart

9- La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles multilatérales à l'OMC : compatibles ?, Hervé Guyomard et Jean-Pierre Butault

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

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

INTRODUCTION

Je suis très heureuse de vous accueillir à cette journée organisée par le département d'Economie et de sociologie rurales de l'INRA. Soyez donc les bienvenus et tout particulièrement ceux et celles qui, sans être des spécialistes des questions économiques, portent un intérêt certain à ces questions et ont le souci d'en savoir plus. Cette journée a été organisée dans ce sens. Je tiens donc à vous remercier chaleureusement d'avoir répondu à notre invitation.

1. Une question d'actualité qui invite à la réflexion et au débat

L'Union européenne a adopté en Juin 2003 une nouvelle réforme de sa politique agricole commune. Elle s'inscrit dans une histoire des soutiens à l'agriculture consentis par la puissance publique, histoire qui, dans les pays développés, a trouvé son origine dans l'infériorité chronique du revenu agricole par rapport à celui des autres secteurs.

Les réformes successives de la PAC ont limité le soutien par les prix en compensant la baisse des prix institutionnels par des aides versées aux exploitations, d'abord par hectare et par tête de bétail. La réforme de 2003 en cours d'application franchit un pas supplémentaire en instituant le découplage des aides mais en laissant aux Etats membres une certaine marge de manœuvre sur le caractère partiel ou total de ce découplage.

Si l'un des objectifs de cette réforme est de mieux se conformer aux règles internationales, elle a également le souci que l'agriculture réponde mieux aux attentes de la société, notamment en matière de qualité des produits et de gestion de l'environnement.

On l'imagine bien, cette nouvelle réforme suscite de nombreuses interrogations. Elles portent tout autant sur sa compatibilité avec les exigences internationales, sur ses impacts, sur l'évolution des marchés nationaux, européens ou mondiaux... que sur ses conséquences pour les exploitations agricoles, pour la dynamique de certaines filières de production, pour les équilibres territoriaux...

Autant de questions qui seront éclairées par les travaux qui vont vous être présentés aujourd'hui et qui permettront d'engager entre chercheurs, acteurs et décideurs impliqués, un débat que je souhaite riche, passionné et constructif !

2. Des contributions significatives de l'INRA à la préparation et au suivi des négociations internationales

L'histoire de la PAC et les étapes qui l'ont marquée sont en fait très liées à celles des négociations internationales. Les réformes entreprises ont souvent eu pour objectif de se préparer à un nouveau cycle. Il convient donc de replacer cette journée dans l'ensemble des contributions de notre Institut à la préparation et au suivi des négociations internationales.

Les acteurs publics affirment ou proposent des orientations de politique économique, sociale ou environnementale dont l'identification, la pertinence, le contenu mobilisent des connaissances fournies par la recherche. Je citerais comme exemples récents la contribution de l'INRA au sommet mondial du développement durable (Johannesburg, 2002), ou la réunion du G8 (Evian, 2003).

De même, le développement des besoins d'expertise publique a multiplié les comités ou agences pour éclairer les pouvoirs publics en charge de décisions dans des circonstances incertaines. Les exemples de participation de chercheurs de l'INRA à de telles instances sont à la fois nombreux et très divers. Ils concernent autant le changement climatique, les domaines végétal et animal, l'alimentation et bien sûr, la sphère économique et sociale.

Toutes ces contributions reposent sur un socle commun. L'INRA, institut de recherche finalisée, est attentif à la pertinence sociale de ses travaux. Il entretient en permanence des relations avec les milieux professionnels, politiques et sociaux qui ne manquent pas de l'interroger sur l'évolution des connaissances ou de lui poser des questions nouvelles. L'internationalisation des recherches et des objets d'étude - l'agriculture, la consommation alimentaire, l'environnement et les territoires ruraux - donne une dimension plus large aux relations entre science et société.

Cet état d'esprit "partenarial" et les relations qui en découlent, demandent à être entretenus, actualisés et évalués. Des relations qui s'organisent selon certaines procédures, telles que l'expertise collective ou l'évaluation des politiques publiques. Des coopérations qui peuvent être formalisées à travers la conception et la gestion conjointe d'appel d'offres, de GIS ou de contrats de recherche. Une diffusion des résultats et des échanges, au travers de réunions plus circonstanciées, telle que celle d'aujourd'hui.

Dans chacun de ces cas, la négociation et la recherche ont des ambitions, des organisations, des rythmes très différents. Pour que les échanges soient fructueux, et le demeurent, il appartient à chacun, décideurs et chercheurs, de veiller au respect de l'autonomie des responsabilités de chacun...

3. Des travaux avec et pour le monde agricole

Au-delà de cette nouvelle réforme de la PAC et de ses conséquences, se profile la question de l'évolution de l'agriculture, de ses performances à moyen terme et des apports de la recherche agronomique pour favoriser cette évolution.

La contribution à la conception et à l'évaluation des politiques publiques est certes indirecte, mais reste essentielle pour l'avenir des exploitations agricoles. Les recherches de l'INRA, aussi bien en biologie qu'en agronomie et zootechnie ou en économie agricole peuvent fournir aux acteurs concernés des éléments d'évaluation, de prospective, et finalement d'aide à la décision.

Bien entendu, ce n'est pas la recherche qui élabore le cadre réglementaire, législatif ou politique dans lequel s'inscrit le développement des exploitations agricoles. Mais l'agriculture a tout à gagner à ce que ce cadre soit négocié à la lumière d'analyses objectives, validées et prenant en compte les multiples composantes de la société.

Inscrire la performance de l'agriculture dans une perspective de développement durable : tel est l'enjeu principal des années à venir. Les travaux, de nature économique, qui vont vous être présentés aujourd'hui, devraient en éclairer certaines facettes. Il va sans dire, qu'au-delà de cette réunion centrée sur la nouvelle PAC, nous aurons à renouveler ces lieux d'échange avec le monde professionnel et les décideurs publics autour de ces questions.

Dans un futur plus ou moins proche, l'INRA sera sans doute évalué à l'aune de sa contribution tant au renouveau des méthodes et des techniques agricoles qu'à l'émergence de systèmes de production variés et localisés, ou qu'à la différenciation de bassins et de filières de production de qualité... Ce sont là autant d'axes de contribution qui invitent les différentes disciplines présentes à l'INRA à se mobiliser conjointement, et à interagir.

Bienvenue donc à tous pour cette journée de travail et d'échanges, et tous mes remerciements au département d'Economie et de sociologie rurales, à ses responsables et à tous ceux et celles qui ont eu la lourde tâche d'organiser cette rencontre.

Marion Guillou

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.

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LES RÉFORMES DE LA PAC DE MARS 1999 ET DE JUIN 2003 : PRINCIPALES DISPOSITIONS

Les réformes de la politique agricole commune (PAC) de mars 1999 (réforme Agenda 2000) et de juin 2003 (compromis de Luxembourg) s'inscrivent dans un processus commencé quelques années plus tôt avec la réforme de 1992 (réforme MacSharry). Loin de supprimer l'intervention et de libéraliser totalement les marchés, la réforme de 1992 constitue néanmoins une rupture. Elle propose en effet de diminuer le soutien par les prix et de compenser les pertes induites de revenu par des aides directes assises sur les facteurs de production terre (céréales et oléoprotéagineux) et cheptel (viande bovine). La réforme de 1999 correspond à un pas de plus dans la même direction, avec de nouvelles baisses des prix institutionnels et la compensation partielle des pertes de revenu par des aides directes toujours assises sur les facteurs primaires de production. La réforme de 2003 va encore plus loin en supprimant le lien entre les aides directes et les choix de produits, en d'autres termes en "découplant" les aides directes de soutien des revenus agricoles. Cette note présente les principales dispositions des deux réformes de 1999 et de 2003.

La réforme de 1999 : dans la continuité directe de celle de 1992

La réforme de 1999 a été adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement le 26 mars 1999 lors du Conseil européen de Berlin. Nouveau pas dans la direction suivie en 1992, elle comprend de nouvelles diminutions, importantes, des prix institutionnels des céréales (-15% en deux étapes) et de la viande bovine (-20% en trois étapes) et la compensation partielle des pertes induites de revenu par un accroissement des aides directes octroyées à l'hectare (céréales et oléoprotéagineux) ou à la tête de bétail (viande bovine). Elle étend la démarche aux produits laitiers en proposant une réduction de 15% en trois étapes des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, réduction partiellement compensée par l'octroi d'une aide directe proportionnelle au quota. Alors que les baisses des prix institutionnels des céréales et de la viande bovine s'appliquent à compter de la campagne 2000/01, la réforme laitière est reportée à la campagne 2005/06 (les projets initiaux de la Commission européenne prévoyaient son application dès l'année 2000/01). Cette décision s'accompagne d'un report à la même date de l'augmentation des quotas laitiers (+1,5% en trois fois). Néanmoins, cinq Etats membres (Espagne, Grèce, Irlande, Irlande du Nord et Italie) bénéficient d'un accroissement immédiat de leurs références, réparti sur deux campagnes, pour un total cumulé de 1,39 million de tonnes (voir encadré 1). En

pratique, la politique des quotas laitiers est prolongée au moins jusqu'en 2007/08.

Pour ce qui concerne les céréales, la réforme de 1999 fixe le taux de jachère obligatoire des surfaces COP (Céréales, oléagineux et protéagineux) à 10% sur l'ensemble de la période 2000/01-2006/07, avec possibilité de réviser ce pourcentage en fonction des conditions de marché. En d'autres termes, elle pérennise la jachère comme instrument majeur de contrôle de l'offre. Pour ce qui concerne la viande bovine, la réforme de 1999 modifie les conditions d'octroi des primes bovines avec fixation de plafonds nationaux, régionaux et/ou individuels et introduit différents dispositifs visant à favoriser les systèmes de production moins intensifs. Elle limite le nombre total d'animaux pouvant bénéficier de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et de la prime spéciale en faveur des bovins mâles (PSBM) à 1,8 unités gros bovins (UGB) par hectare de superficie fourragère, avec octroi de compléments si les densités de chargement sont plus faibles (primes à l'extensification). Elle introduit deux nouvelles primes bovines, la prime à l'abattage (PAB) qui vise à compenser la diminution du prix d'intervention de la viande bovine et la prime à la désaisonnalisation qui vise à lisser les approvisionnements dans le temps. Enfin, elle met en place des enveloppes nationales de flexibilité visant à satisfaire des systèmes de production spécifiques définis au niveau de chaque Etat membre en application du prin-

Encadré 1. Les principales dispositions de la réforme de la PAC de 1999

Secteur des cultures arables, céréales, oléagineux et protéagineux

Baisse du prix d'intervention de 15% en deux étapes égales au cours des campagnes 2000/01 et 2001/02 (de 119,19 euros/tonne à 101,31 euros/tonne) ; décision sur la réduction finale du prix d'intervention à appliquer à partir de la campagne 2002/03 reportée à cette date et à définir en fonction des évolutions des marchés ; maintien du régime des majorations mensuelles du prix d'intervention.

Versement d'une aide directe à l'hectare dont le montant est déterminé en multipliant le montant de base par tonne (72,5 euros/tonne pour les cultures protéagineuses et 63 euros/tonne pour les autres cultures arables à partir de 2002/03 et au-delà) par le rendement moyen déterminé dans le plan de régionalisation relatif à la région considérée ; maintien du régime actuel pour le blé dur avec versement d'un complément de prime de 344,5 euros/hectare et inclusion possible des céréales à ensiler dans le régime. Par rapport à 1992, il y a donc unification des versements à l'hectare (à l'exception des protéagineux et du blé dur).

Conservation de la jachère obligatoire comme instrument potentiel de contrôle de l'offre ; fixation du taux de jachère obligatoire à 10% sur l'ensemble de la période 2000/01-2006/07, mais possibilité de revoir ce pourcentage en fonction des conditions de marché ; maintien de la possibilité de geler des terres de façon volontaire ; compensation par hectare gelé égale à celle prévue pour les céréales.

Secteur de la viande bovine

Baisse du prix de soutien de 20% en trois étapes égales sur la période 2000-02 (de 2 780 euros/tonne à 2224 euros/tonne) ; à partir du 1er juillet 2002, mise en place d'un système d'intervention conçu uniquement comme un "filet de sécurité" (si le prix moyen des bovins mâles dans un Etat membre ou dans une région est inférieur à 1 560 euros/tonne, mise en oeuvre d'adjudications d'achat) ; à partir du 1er juillet 2002, introduction d'une aide au stockage privé qui sera octroyée lorsque le prix moyen communautaire sera inférieur à 103% du prix souhaité de 2 224 euros/tonne ; possibilité de mesures exceptionnelles, y compris sous la forme d'achats à l'intervention *ad hoc*, en cas de perturbations graves des marchés.

Compensation de la perte de revenu par un accroissement des primes animales bovines : de 145 à 200 euros/animal pour la prime annuelle au maintien du troupeau de la vache allaitante, de 135 à 210 euros/animal pour la prime spéciale aux taureaux (prime versée une fois par animal) et de 109 à 150 euros/animal pour la prime spéciale aux bœufs (prime versée deux fois, à 9 et à 21 mois) ; possibilité d'accorder la prime à la vache allaitante aux génisses (pour un maximum de 40% des droits à la prime) ; instauration graduelle d'une prime à l'abattage, de 80 euros/animal pour les vaches laitières, les vaches allaitantes, les génisses et les bovins mâles, de 50 euros/animal pour les veaux.

Adaptation des différents mécanismes régissant les primes : fixation de plafonds régionaux pour le nombre de droits à la prime spéciale 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 aux bovins mâles et de la prime à la vache allaitante à 1,8 Unités gros bovins (UGB) par hectare de superficie fourragère avec octroi d'un complément de 40 euros/animal dans le cas où la densité est comprise entre 1,4 et 1,8 UGB et de 80 euros dans le cas où la densité est inférieure à 1,4 UGB ; versement de cette aide complémentaire par animal ou par hectare de prairie permanente ; introduction d'une enveloppe nationale pour chaque Etat membre (financée sur fonds communautaires) qui viendra compléter les paiements précédents pour les bovins mâles et femelles ; possibilité d'octroyer un complément national de 50 euros/animal pour la prime à la vache allaitante (pour un maximum de 40 vaches).

Secteur du lait et des produits laitiers

Maintien du régime des quotas laitiers jusqu'en 2005/06 et report de la réforme laitière à cette date ; néanmoins, augmentation immédiate des quotas nationaux de certains pays (Espagne, Grèce, Irlande, Irlande du Nord et Italie) pour un total de 1,39 million de tonnes.

Réduction de 15% en trois tranches égales des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé à partir de 2005-2006 ; augmentation des quotas de tous les Etats membres de 1,5% en trois étapes, au rythme de la baisse des prix de soutien, avec octroi privilégié des quantités additionnelles aux jeunes agriculteurs et aux producteurs des zones de montagne.

Compensation de la perte de revenu par l'octroi d'une prime proportionnelle au quota (17,24 euros/tonne à partir de 2007 et au-delà, hors enveloppe nationale) ; définition d'une enveloppe nationale supplémentaire financée sur fonds communautaires et 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 unique relatif au développement rural en remplacement du règlement "fonds structurels" de l'actuel FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), 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), meilleure intégration d'objectifs environnementaux dans les critères d'éligibilité aux aides en faveur des zones défavorisées, soutien aux zones rurales sous trois formes, i) un renforcement du secteur agricole et forestier (aides à l'investissement et à la modernisation des exploitations agricoles, aides au traitement et à la commercialisation des produits agricoles de qualité, aides à l'installation des jeunes agriculteurs, aides aux départs anticipés à la retraite des agriculteurs, etc.), ii) une amélioration de la compétitivité des zones rurales (encouragement des nouvelles sources d'emploi pour les agriculteurs et leurs familles, plus généralement l'ensemble de la communauté rurale), et iii) la préservation de l'environnement et du patrimoine rural de l'Union européenne, notamment *via* la promotion de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.

Volonté de traiter certains problèmes concernant toutes les organisations communes de marché dans un règlement horizontal contenant des règles relatives à l'éco-conditionnalité des aides directes (le respect d'exigences environnementales pourra constituer une condition d'octroi des aides directes) et à leur modulation (les Etats membres pourront réduire les montants qui seront versés aux agriculteurs en fonction de trois critères : la main d'œuvre employée sur l'exploitation, la prospérité globale de l'exploitation mesurée par la marge brute standard et le montant total des paiements accordés au titre des régimes de soutien).

cipe de subsidiarité. Sur ce point, on notera toutefois la réduction considérable de ces enveloppes nationales relativement aux propositions initiales de la Commission (pour l'année 2002 et pour l'ensemble de l'Union européenne, 1 936 millions d'euros dans les propositions et 493 millions d'euros dans le texte adopté), réduction "compensée" par l'introduction des deux nouvelles primes bovines susmentionnées.

Au niveau horizontal, *i.e.*, s'appliquant à tous les produits, la réforme de 1999 introduit le principe de l'éco-conditionnalité et de la modulation des aides directes. Ceci signifie que le respect d'exigences environnementales pourra constituer une condition d'octroi des aides directes et que leur montant pourra être réduit, sur décision de l'Etat membre, en fonction de trois critères : la main-d'œuvre employée sur l'exploitation, sa prospérité globale (mesurée par la marge brute standard) et le montant perçu d'aides directes. Les sommes ainsi économisées pourront être réallouées à des mesures de développement rural réorganisées au sein d'un nouveau règlement unique qualifié de deuxième pilier de la PAC. Bien que facultatives, ces dispositions nouvelles sont importantes notamment parce que la réforme de 2003 va les rendre obligatoires. En revanche, la réforme adoptée en 1999 ne reprend pas les propositions initiales de la Commission européenne visant à plafonner le montant total d'aides directes que peut recevoir une exploitation.

La réforme de 2003 : découplage, conditionnalité et modulation des aides directes

Les objectifs de la réforme de la PAC de 2003 adoptée le 26 juin dernier sont identiques à ceux de la réforme Agenda 2000 : une agriculture européenne compétitive ; des méthodes de production respectueuses de l'environnement capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société ; un niveau de vie équitable et une stabilité des revenus pour les agriculteurs ; une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur des paysages et un monde rural vivant et actif ; une politique simplifiée et assurant un partage clair des responsabilités entre la Commission européenne et les Etats membres ; et une justification du soutien à l'agriculture par la prestation de services que la société attend des agriculteurs. La philosophie générale de la réforme est également identique à celle des deux précédentes réformes, *i.e.*, la baisse du soutien par les prix et la compensation (partielle) des pertes induites de revenu par des aides directes. Le compromis de Luxembourg se différencie toutefois des deux réformes antérieures par quatre dispositions novatrices :

- i) Le découplage des mesures de soutien des revenus agricoles *via* la transformation de l'essentiel des aides directes en un paiement unique par exploitation calculé sur une base historique ;
- ii) La conditionnalité (obligatoire) de toutes les aides directes, y compris le paiement unique défini ci-dessus, au respect, d'une part, de bonnes pratiques agricoles et environnementales, d'autre part, de normes réglementaires en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que des obligations relatives à la sécurité sur le lieu de travail ;
- iii) La réduction (obligatoire) des aides directes de marché *via* leur modulation ;
- iv) Le transfert des ressources ainsi économisées sur des mesures de développement rural du deuxième pilier et l'extension de ce dernier.

Les dispositions relatives à ces quatre points sont détaillées dans l'encadré 2, ainsi que celles relatives aux mesures verticales des Organisations communes de marché (OCM). Ne sont commentées ci-dessous que les dispositions les plus "significatives".

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles

La nouvelle réforme remplace la plupart des primes octroyées dans le cadre des différentes OCM par un paiement unique par exploitation calculé sur une base historique. Chaque agriculteur disposera d'un droit à paiement par hectare déterminé en multipliant le nombre moyen de primes des années 2000, 2001 et 2002 par le montant de ces primes (en général, le montant de l'année 2002), le tout divisé par le nombre d'hectares ayant donné droit à ces primes (hectares de référence). Le nombre de droits à paiement est égal au nombre d'hectares de référence, et le paiement unique par exploitation est obtenu en multipliant ce nombre de droits par le droit à paiement par hectare. Pour bénéficier du paiement unique, l'agriculteur devra disposer d'hectares éligibles. Ces derniers correspondent à toutes les surfaces agricoles à l'exception de celles occupées par les cultures pérennes. Il n'y aura pas obligation de produire, mais obligation à maintenir les terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales. Le versement du paiement unique, comme des autres aides directes, sera également conditionné au respect de plusieurs normes et de bonnes pratiques agricoles et environnementales (principe de la conditionnalité ; cf. *infra*). Les hectares éligibles pourront être utilisés pour toute production agricole, à l'exclusion des cultures permanentes, des fruits et légumes, et des pommes de terre autres que destinées à la fécula.

Les droits à paiement seront transférables au sein d'un même Etat membre, avec ou sans la terre dans le cas d'achats et/ou de ventes, obligatoirement avec la terre dans le cas de locations. Dans le cas d'un transfert sans terre, l'agriculteur acheteur ne pourra valoriser un droit à paiement ainsi acquis que s'il dispose d'un hectare éligible. Un Etat membre pourra en outre décider de restreindre l'échelle géographique du marché des droits à paiement.

Les Etats membres qui le souhaitent pourront maintenir un lien partiel avec la production : dans le secteur des cultures arables en conservant à une hauteur maximale de 25% l'aide à l'hectare ; dans le secteur bovin en choisissant de conserver, ou la PMTVA jusqu'à concurrence de 100% et la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux jusqu'à concurrence de 40%, ou la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux jusqu'à concurrence de 100%, ou la PSBM jusqu'à concurrence de 75% ; et dans le secteur ovin et caprin en conservant le lien avec la production jusqu'à concurrence de 50%.

Les Etats membres auront en outre la possibilité de "régionaliser" le paiement unique défini ci-dessus selon diverses modalités : définition d'une enveloppe budgétaire régionale répartie entre tous les agriculteurs de la région en fonction du nombre d'hectares éligibles, sans ou avec distinction des terres arables et des surfaces en herbe ; régionalisation d'une partie seulement du paiement unique, l'autre partie étant versée sous la forme d'un paiement individualisé ; et possibilité de redistribuer les enveloppes d'aides entre régions.

Le régime du paiement unique entrera en vigueur, selon le choix de l'Etat membre, au 1er janvier 2005, 2006 ou 2007.

La conditionnalité des aides directes

L'octroi de l'intégralité du paiement unique par exploitation et des autres aides directes est subordonné au respect de 18 directives européennes en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, et de bien-être animal (pour plus de détails, voir encadré 2). En outre, les bénéficiaires des aides devront également justifier de bonnes pratiques agricoles et environnementales de façon à limiter l'érosion des sols, maintenir leur taux en matières organiques et leur structure, et préserver un niveau minimal d'entretien. En cas de non-respect, il y aura réduction des aides directes de façon proportionnelle au risque ou au préjudice.

La modulation des aides directes et le renforcement du deuxième pilier

Au-delà d'une franchise de 5 000 euros d'aides directes par an, chaque exploitation sera soumise à un prélèvement sur le montant total d'aides directes qu'elle perçoit. Ce prélèvement sera de 3% en 2005, de 4% en 2006 et de 5% en 2007 et au-delà. La modulation des aides directes doit permettre d'économiser annuellement 1,2 milliard d'euros, montant qui sera réalloué sur le deuxième pilier de la PAC. Le règlement de développe-

ment rural est élargi de façon à couvrir de nouveaux domaines visant à promouvoir la qualité et la sécurité des biens alimentaires, l'adaptation des agriculteurs aux normes et le bien-être animal.

En outre, à compter de 2007, les paiements directs du premier pilier seront ajustés à la baisse en cas de dépassement des plafonds annuels de dépenses de marché fixés pour la période 2007-2013 (mécanisme de discipline financière).

Réformes sectorielles

La réforme de 2003 modifie également certaines dispositions régissant diverses OCM. Les mesures les plus importantes concernent le blé dur (suppression du supplément blé dur dans les zones non traditionnelles ; maintien d'un supplément, ajusté à la baisse, dans les zones traditionnelles, incorporé au paiement unique avec toutefois possibilité de garder un lien avec la production jusqu'à concurrence de 40%), le riz (réduction de 50% du prix d'intervention ; augmentation de l'aide directe dont une partie seulement sera intégrée dans le paiement unique ; limitation de l'intervention à 75 000 tonnes), et les produits laitiers (relativement à ce qui avait été décidé lors de la réforme Agenda 2000, avancement de la mise en œuvre des mesures à compter de la campagne 2004/05 et accentuation de la baisse du prix du beurre ; simultanément, augmentation de la compensation).

Hervé GUYOMARD et Katell LE BRIS, INRA ESR Rennes
Herve.Guyomard@roazhon.inra.fr - Katell.LeBris@roazhon.inra.fr

Pour en savoir plus

Site web de la Direction générale Agriculture de la Commission européenne :
http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_fr.htm

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^{os}): 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.

Encadré 2. Les principales dispositions de la réforme de la PAC de 2003

Découplage de la politique de soutien des revenus agricoles

Paiement unique : Transformation des aides directes actuelles, à quelques exceptions près, en un paiement unique par exploitation défini sur une base historique ; définition d'un montant de référence égal à la moyenne sur les trois années 2000, 2001 et 2002 des paiements perçus et d'un droit au paiement par hectare obtenu en divisant le montant de référence par le nombre d'hectares ayant donné droit aux paiements directs ; les hectares ainsi définis sont les hectares de référence, le nombre total de droits à paiement est égal à ce nombre d'hectares de référence et le paiement unique est le produit du nombre de droits par le droit au paiement unitaire.

Définition au niveau de chaque Etat membre d'un plafond national de montants de référence (8,005 milliards d'euros pour la France à compter de 2007).

Pour bénéficier des droits au paiement par hectare, nécessité de posséder des hectares éligibles : toute la superficie agricole de l'exploitation occupée par des terres arables et des pâturages permanents, à l'exclusion des surfaces occupées par des cultures permanentes, des forêts ou affectées à une activité non agricole.

Libre transférabilité des droits au paiement à l'intérieur d'un Etat membre ; possibilité, sur décision de l'Etat membre, de limiter le marché à l'échelle de la région ; transfert des droits au paiement avec ou sans terre s'il s'agit d'achats ou de ventes ; transfert des droits au paiement nécessairement avec la terre s'il s'agit de locations.

Pas d'obligation de produire pour bénéficier du paiement unique ; liberté du choix de la production, à l'exception des cultures permanentes, des fruits et légumes, et des pommes de terre autres que celles destinées à la fabrication de féculé.

Mise en place d'une réserve nationale sous la forme d'une réduction linéaire des montants de référence à une hauteur maximale de 3% ; utilisation de cette réserve en priorité pour les agriculteurs ne disposant pas de droits (nouveaux installés) et ceux ayant des montants anormalement faibles.

Découplage partiel : Possibilité pour chaque Etat membre de maintenir un lien avec la production :

- dans le cas des cultures arables en maintenant jusqu'à concurrence de 25% l'aide à l'hectare ou jusqu'à concurrence de 40% le supplément à l'hectare blé dur ;
- dans le cas de la viande bovine en maintenant jusqu'à concurrence de 100% la PMTVA et jusqu'à concurrence de 40% la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux, ou jusqu'à concurrence de 100% la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux, ou jusqu'à concurrence de 75% la PSBM ; en outre, possibilité de conserver jusqu'à 100% de la PAB pour les veaux.
- dans le secteur ovin et caprin en maintenant le lien avec la production jusqu'à concurrence de 50%.

Régionalisation du paiement unique : Possibilité pour chaque Etat membre de régionaliser le paiement unique ; division du plafond national en plafonds régionaux et allocation de ces derniers entre tous les agriculteurs de la région, avec ou sans distinction des surfaces arables et des pâturages ; en outre, possibilité d'appliquer cette régionalisation pour une partie seulement des plafonds régionaux.

Possibilité pour un Etat membre de conserver jusqu'à 10 % des plafonds nationaux pour octroi à des types particuliers d'agriculture considérés comme importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement, ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits.

Conditionnalité des aides

Octroi des aides conditionné au respect d'exigences réglementaires en matière de gestion, *i.e.*, au respect de 18 directives :

- à compter du 1^{er} janvier 2005, 5 directives en matière d'environnement (conservation des oiseaux sauvages ; protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses ; protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture ; protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ; et conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore), et 3 directives en matière de santé publique et de santé des animaux (identification et enregistrement des animaux ; marques auriculaires, registres d'exploitation et passeports dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins ; et identification et enregistrement des bovins, ainsi qu'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine) ;
- à compter du 1^{er} janvier 2006, 7 directives en matière de santé publique, de santé des animaux et des végétaux (mise sur le marché de produits phytosanitaires ; interdiction de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances beta-agonistes dans les spéculations animales ; principes généraux et prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ; prévention, contrôle et éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles ; lutte contre la fièvre aphteuse ; lutte contre certaines maladies animales dont la maladie vésiculeuse du porc ; lutte et éradication de la fièvre catarrhale du mouton) ;
- à compter du 1^{er} janvier 2007, 3 directives en matière de santé et de bien-être des animaux (normes minimales en matière de protection des veaux ; normes minimales en matière de protection des porcs ; et protection des animaux dans les élevages).

Octroi des aides également conditionné par l'application de bonnes pratiques agricoles et environnementales visant à limiter l'érosion des sols (couverture minimale, gestion minimale reflétant les conditions locales spécifiques, terrasses de retenues), maintenir les taux de matières organiques des sols (normes en matière de rotation des cultures, gestion des chaumes), conserver la structure des sols (utilisation de machines appropriées), et assurer un niveau minimal d'entretien (densité minimale de bétail, protection des pâturages permanents, maintenir les particularités topographiques, et éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles) ; en outre, maintien des terres consacrées aux pâturages permanents au niveau de l'année 2003, sauf circonstances dûment justifiées.

Réduction des paiements directs en cas de non-respect des directives susmentionnées et/ou des règles de bonnes pratiques agricoles et environnementales : réduction de 5% au maximum, 15% si non-respect répété, en cas de négligence ; réduction d'au moins 20%, pouvant aller jusqu'à 100%, en cas de non-respect délibéré.

Mise en place d'un système de conseil agricole visant à aider les agriculteurs à respecter les normes et à mettre en œuvre les bonnes pratiques agricoles et environnementales.

Modulation des aides

Réduction des aides directes du premier pilier de 3% en 2005, 4% en 2006, 5% en 2007 et au-delà (fixation du taux de modulation jusqu'en 2012) ; franchise pour les 5 000 premiers euros d'aides directes et exemption pour les agriculteurs des régions ultra périphériques (départements français d'outre mer, Açores et Madère, îles Canaries et îles de la Mer Egée).

Discipline financière

A compter de 2007, instauration d'un mécanisme de discipline financière avec adaptation des aides directes si les prévisions donnent à penser que les dépenses agricoles de marché dépasseront les plafonds fixés pour les années 2007 à 2013.

Transfert du produit de la modulation sur le deuxième pilier élargi

Transfert du produit de la modulation sur les mesures de développement rural du deuxième pilier ; redistribution selon trois critères (superficie agricole, emploi agricole et produit intérieur brut par habitant) ; un Etat membre est néanmoins assuré de conserver au moins 80% du produit de la modulation qu'il a généré.

Introduction de nouvelles mesures de développement rural :

- Incitations en faveur de la qualité des produits (aides spécifiques, jusqu'à concurrence de 3 000 euros par exploitation pendant cinq ans, si l'agriculteur participe à des programmes visant l'amélioration qualitative de ses produits ; aides accordées aux groupements de producteurs au titre d'actions ayant pour objet d'informer les consommateurs et de promouvoir les produits fabriqués dans le cadre des régimes de qualité bénéficiant des mesures spécifiques ci-dessus, jusqu'à concurrence de 70% des coûts éligibles) ;
- Incitations pour répondre aux normes (aides temporaires et dégressives, plafonnées à 10 000 euros par exploitation et par an, pour permettre l'adaptation à des normes européennes non encore incluses dans les législations nationales ; aides visant à compenser les dépenses afférentes au système de conseil agricole, jusqu'à concurrence de 80% des coûts et avec un plafond de 1 500 euros par exploitation et par an) ;
- Incitations pour améliorer le bien-être des animaux (au-delà des normes nationales, octroi d'aides en faveur du bien-être animal plafonnées à 500 euros par unité de bétail et par an).

Mesures sectorielles

Céréales : Diminution de moitié des majorations mensuelles ; exclusion du seigle du régime de l'intervention.

Protéagineux : Transformation de l'aide à la tonne en un paiement spécifique à l'hectare (55,57 euros par hectare) ; surface maximale garantie fixée à 1,4 million d'hectares.

Cultures énergétiques : Aide spécifique de 45 euros par hectare ; surface maximale pouvant bénéficier de cette dernière plafonnée à 1,5 million d'hectares ; pour bénéficier de l'aide, nécessité d'un contrat entre l'agriculteur et le transformateur, sauf si l'agriculteur se charge lui-même de la transformation sur son exploitation ; les surfaces utilisées à des fins de cultures énergétiques ne peuvent pas être considérées comme étant mises en jachère (cf. *infra*).

Gel des terres : Maintenu à 10% ; possibilité de le rendre rotationnel et de cultures non alimentaires sur les surfaces gelées.

Blé dur : Suppression progressive du supplément blé dur dans les zones de production non traditionnelles ; maintien, mais à un niveau ajusté à la baisse (285 euros par hectare à compter de 2006), du supplément dans les zones traditionnelles ; découplage de ce dernier mais un Etat membre pourra maintenir le lien avec la production jusqu'à concurrence de 40% ; introduction d'une prime à la qualité du blé dur servant à produire des semoules et des pâtes alimentaires (40 euros par hectare, versés dans la limite des superficies maximales garanties actuellement en vigueur dans les zones de production traditionnelles).

Pommes de terre de féculé : Paiement fixé à 110,54 euros par tonne de féculé depuis la réforme Agenda 2000, inclusion du paiement direct actuel à hauteur de 40% dans le paiement unique, l'autre partie étant maintenue sous la forme d'une aide spécifique.

Fruits à coque : Remplacement du système actuel par un paiement annuel forfaitaire de 120,75 euros par hectare sur une surface maximale de 80 000 hectares ; possibilité pour les Etats membres d'octroyer des compléments nationaux à une hauteur maximale de 120,75 euros par hectare.

Riz : réduction de 50 % du prix d'intervention ; accroissement de l'aide directe (de 52 euros par tonne à 177 euros par tonne), une partie de cette dernière (102 euros par tonne) étant incorporée au paiement unique, l'autre partie restant liée à la production ; définition des superficies maximales garanties et limitation de l'intervention à 75 000 tonnes.

Produits laitiers : Maintien du régime des quotas laitiers jusqu'en 2014/15 ; avancement à compter de la campagne 2004/05 de la réforme avec baisses asymétriques des prix garantis du beurre (-25% au total répartis à hauteur de -7% en 2004, 2005 et 2006, et de -4% en 2007) et de la poudre de lait écrémé (-15% sous la forme de trois réductions égales en 2004, 2005 et 2006) ; augmentation parallèle de la compensation (11,81 euros par tonne en 2004, 23,65 euros par tonne en 2005 et 35,50 euros par tonne à compter de 2006) ; limitation de l'intervention pour le beurre à 30 000 tonnes à compter de 2007.

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA RÉVISION À MI-PARCOURS DE LA PAC (JUN 2003) ET LES EXPLOITATIONS CÉRÉALIÈRES DES RÉGIONS INTERMÉDIAIRES

A l'aide d'un modèle régional d'offre optimisant le revenu agricole des exploitations sous un ensemble de contraintes et simulant parallèlement les évolutions des structures agricoles sur la période 2002-2012, les impacts du compromis de Luxembourg sur les revenus et sur les structures agricoles, sur les assolements et sur la déprise (non culture) ont été analysés, dans les régions céréalières intermédiaires. Les simulations montrent un léger risque de déprise, 8% des exploitations, si les prix des céréales diminuent nettement, 81€ à l'horizon 2012. Un recouplage de 25% des aides fait disparaître la déprise dans ce scénario de prix qui suppose une baisse du prix d'intervention. Suite au compromis de Luxembourg, le maintien du prix d'intervention devrait normalement empêcher une baisse aussi importante des prix et freiner donc naturellement la déprise. Alors que les ultimes propositions "Fischler" (scénario 1) auraient entraîné des baisses importantes de revenu agricole par hectare et par exploitation, le compromis de Luxembourg (scénario 2) devrait permettre un maintien du revenu par exploitation en euros constants (taux d'inflation 1,4%), sachant que 12% des exploitations disparaissent à l'horizon 2012, selon le modèle. Le découplage fait peu évoluer l'équilibre entre les céréales et les oléagineux, ce qui n'est pas surprenant puisque les aides couplées par culture sont identiques depuis l'application de l'Agenda 2000.

Objet de la recherche

La réforme de la politique agricole, prévue au plus tôt pour 2005, a été marquée par trois grandes étapes, une première proposition de la Commission en juillet 2002, puis une adaptation de cette proposition en janvier 2003 qui en atténuait déjà nettement les impacts économiques, enfin l'accord de Luxembourg entre Etats en juin 2003. Pour fournir des outils de réflexion au ministère de l'Agriculture et à la profession agricole, des simulations ont été réalisées "ex ante" pour les exploitations céréalières des régions intermédiaires, sensibles aux changements de politique agricole. Elles ont été effectuées avec un modèle régional de programmation linéaire séquentiel, optimisant les revenus des exploitants chaque année sur la période 2002-2012 et intégrant les évolutions des structures. Grâce à cet instrument, on a pu étudier les incidences de la réforme : a) sur les assolements et notamment sur les parts respectives des céréales et des têtes d'assolement, b) sur les revenus agricoles par hectare et par exploitation, c) sur les risques de déprise, d) sur l'évolution du nombre d'exploitations et de leur structure.

Les exploitations céréalières des régions intermédiaires

Les exploitations céréalières des régions intermédiaires, situées essentiellement en périphérie Sud, Sud-Est et Est du Bassin parisien, ont été choisies comme exemple car elles sont sensibles aux changements de politique agricole en raison :

- de revenus agricoles moyens, autour de 146 euros/ha en 2002, dépendant fortement des prix des céréales et des primes ; ces dernières représentent environ 346 euros/ha, soit plus du double du revenu (cf. tableau 1) ;
- d'assolements peu diversifiés où dominant les céréales (55%) et les oléagineux (35%) ; les rendements¹ sont moyens ; ainsi en 2002, ils s'élèvent à 73 q pour le blé et à 33 q pour le colza ;
- d'une surface en jachère obligatoire importante proche de 10% par manque de cultures "hors SCOP" ;
- de l'existence d'exploitations de grande taille (154 hectares environ, cf. tableau 2), ayant en moyenne 104 ha/unité travailleur (ha/UT) - ce ratio variant de 50 hectares à plus de 170 ha/UT - et des charges fixes

¹ Rendements normalisés c'est-à-dire corrigés des variations climatiques en utilisant un trend des rendements estimé à 1 q/ha et par an pour le blé et 0,30 q/ha et par an pour le colza.

réelles moyennes égales à 546 €/ha, variables suivant les strates de taille. C'est entre 150 et 200 ha que l'appareil de production permet une utilisation plus efficace des matériels et de la main-d'œuvre.

L'Agenda 2000 a déjà fortement affecté les revenus de ces exploitations en raison notamment de l'alignement des primes des oléagineux sur celles des céréales. La perte de revenu a été estimée à 150 euros par hectare d'oléagineux (Sourie, 2002). De surcroît, en raison de leur grande structure et de leur peu de main d'œuvre, ces exploitations ont été aussi très pénalisées par la modulation des primes, mise en place à partir de 1999 pour le financement des CTE, puis abolie en 2002.

Méthode utilisée : simulations des impacts de diverses mesures grâce à un modèle régional séquentiel fondé sur la programmation linéaire

Ce modèle prend en compte la diversité des systèmes de production et simule leurs adaptations tant du point de vue des assolements que des structures.

En fonction d'hypothèses d'évolution des prix, des primes et du progrès des rendements, le modèle cherche à maximiser les revenus agricoles d'un ensemble d'exploitations professionnelles représentatives des régions étudiées (398 exploitations), tout en respectant différents types de contraintes définis par exploitation : contraintes de surface, de rotations, de débouchés et de jachère ; ce modèle fait apparaître année après année (de 2002 à 2012) une adaptation des assolements et une évolution des principaux résultats économiques (marges brutes, revenus agricoles). Le modèle prend en compte également de manière endogène une évolution des structures et du nombre d'exploitations et donne ainsi une estimation des effets d'échelle. Parallèlement, il inclut la possibilité de choisir entre la déprise et la culture de l'exploitation.

A l'issue de chaque phase annuelle de recherche des revenus optimaux, des règles simples en matière d'évolution du nombre d'exploitations et de leur structure sont appliquées.

Ainsi, la disparition d'une exploitation peut se produire soit au départ à la retraite de l'exploitant (l'âge de la retraite étant fixé à 65 ans) si le revenu par UTAF est inférieur à 15 000 euros (cas le plus fréquent), soit à tout moment si le taux d'endettement dépasse 80% ou si le revenu agricole devient négatif.

Dans le modèle, l'agrandissement ne peut avoir lieu que si le taux d'endettement de l'exploitation est inférieur à 65% ; il est limité par un ratio SAU/UT fonction de la sévérité du contrôle des structures. En aucun cas, ce ratio ne peut dépasser 170 ha/UT qui donne une situation de plein emploi d'une UT. Pour reproduire les évolutions des charges fixes observées dans le RICA (OTEX 13 et 14), l'agrandissement entraîne uniquement une réduction des charges fixes de main d'œuvre par hectare².

Les terres libérées par les exploitations qui disparaissent sont affectées aux exploitations restantes ayant la meilleure valorisation marginale de la terre.

Hypothèses et scénarios étudiés

De nombreux scénarios de politique agricole ont été étudiés dans les régions intermédiaires (cf. Wepierre, Millet, Sourie, 2001), certains impliquant des redistributions fortes des aides entre exploitations. Ici, seulement trois scénarios récents vont être comparés : la dernière proposition de la Commission de janvier 2003 (scénario 1), le compromis final de juin 2003 (scénario 2), et une variante du scénario 2.

Les éléments les plus significatifs de ces scénarios pour l'économie des exploitations peuvent être résumés ainsi :

Scénario 1 - Proposition de janvier 2003, le découplage total, la baisse du prix d'intervention de 101,31 €/t à 95,35 €/t partiellement compensée par une aide SCOP supplémentaire de 3 €/t, dégressivité et modulation des aides selon deux tranches : 12,5% en 2012 pour la tranche 5000-50000 € par exploitation et 19% au delà de 50000 €.

Scénario 2 - Compromis de juin 2003, maintien du prix d'intervention à 101,31€/t mais avec suppression des aides supplémentaires SCOP et de 50% des majorations mensuelles, disparition de la dégressivité des aides, enfin maintien de la modulation au taux de 5% maximum qui peut être atteint dès 2007.

Variante du scénario 2 - Baisse du prix des oléagineux, alimentaires et non alimentaires afin d'anticiper une situation dégradée de manière durable pour les marchés agricoles internationaux.

Il a fallu faire un choix concernant les options laissées à l'initiative des Etats : les aides directes sont calculées sur des bases strictement individuelles et la régionalisation actuelle n'est pas remise en cause ; aucun prélèvement supplémentaire n'est envisagé pour alimenter l'enveloppe de flexibilité ; le respect de l'éco-conditionnalité des aides n'induit pas de baisse de revenu des exploitations ; enfin le découplage total a été choisi pour le scénario 2.

En 2012, le prix du blé perçu par les producteurs agricoles est calé sur le prix d'intervention (tableau 3). Le prix du blé joue le rôle de prix directeur des autres céréales. On fait l'hypothèse que les rendements du blé s'accroissent d'1q/an et ceux du colza de 0,3 q/an. 20% de ce progrès en valeur est absorbé par une hausse des charges d'intrants. Les prix des oléagineux alimentaires et non alimentaires diminuent uniquement dans le troisième scénario.

Résultats

Le risque de déprise (non-culture)

La prime découplée n'implique pas une obligation de production, contrairement aux aides directes actuelles. Dans ces conditions, un producteur agricole peut être tenté de mettre l'ensemble des terres de son exploitation en jachère si l'économie de charges fixes réelles ainsi permise est supérieure à la baisse de marge brute, sachant qu'il suffit de conserver un équipement et une main-d'œuvre minimums pour entretenir les terres. La non-culture pourrait permettre une diminution de 100% des charges fixes de salariés³ et de 45% des autres charges⁴. Dans les simulations faites, la non-culture

² Les données du RICA font apparaître que l'agrandissement n'induit pas de baisse de charges de mécanisation à l'hectare.

³ En moyenne, dans l'échantillon RICA des exploitations céréalières 2001, ces charges représentent 27% des charges fixes réelles (échantillon RICA des exploitations céréalières, 2001).

⁴ Ces estimations sont basées sur les charges fixes détaillées fournies par le RICA. Mais elles supposent que le matériel agricole soit vendu à sa valeur comptable résiduelle.

peut se produire à tout âge alors qu'en réalité, cette possibilité devrait surtout intéresser les exploitants proches de la retraite.

Le scénario 1 induit un taux de non-culture chez 8% des exploitations (9% des surfaces). La déprise reste dans des limites étroites. Les exploitations susceptibles d'opter pour cette solution sont plus petites et ont des charges fixes plus élevées que la moyenne, 150 à 200 €/ha en plus. Si on cherche à faire disparaître la déprise, le modèle fait apparaître qu'il suffit de recoupler 25% des aides. Le taux de déprise est très sensible au niveau des prix des céréales ; c'est pourquoi la déprise ne se produit plus dans le scénario 2.

Anticipations des évolutions des revenus agricoles

Il est difficile de prévoir ce qui va se passer sur les marchés agricoles surtout à l'horizon 2012. On a donc choisi des scénarios de prix volontairement assez bas, pour tenter de cerner un niveau de risque encouru par les agriculteurs. Au lecteur ensuite de se situer par rapport à ce choix. Ces scénarios s'écartent nettement des hypothèses plus optimistes retenues par la Commission dans ses études prospectives (Prospects for Agricultural Markets 2002-2009, June 2002).

Le graphique 1 retrace les évolutions des revenus par hectare pour les scénarios 1 et 2, puis le graphique 2, les évolutions de revenu par exploitation ; ce sont des évolutions en euros constants (taux d'inflation 1,4%/an).

Les prélèvements de revenu découlant du scénario 1 dépassaient largement les accroissements de revenu par hectare, mais aussi par exploitation, malgré les effets d'échelle découlant de l'agrandissement. Ainsi, le revenu passe de l'indice 100 en 2002 à l'indice 88,7 en 2012 (graphique 2).

Avec le scénario 2, le revenu agricole par exploitation devrait se maintenir, voire s'accroître (+4%, graphique 2) ; en revanche, les revenus par hectare risquent de se dégrader, passant de l'indice 100 à l'indice 91,2 (graphique 1). Durant cette évolution, les charges fixes réelles par hectare baissent très légèrement de 540 €/ha à 527 €/ha (en euros courants) en raison de l'hypothèse faite sur la meilleure efficacité du travail salarié et permanent. Il s'agit d'une évolution d'ensemble ; mais, les exploitations ne pouvant s'agrandir ou se diversifier dans d'autres activités risquent de subir une érosion significative de leur revenu.

Evolution des structures

Les deux scénarios entraînent quasiment les mêmes évolutions des structures⁵. Cette rigidité tient au fait que la disparition des exploitations a lieu uniquement au moment du départ à la retraite et dépend fortement de la pyramide des âges. En outre la disparition va concerner les petites exploitations (c'est la conséquence de l'application du ratio 15 000 € de revenu agricole/UTAF) qui ne sont pas très nombreuses dans le contexte étudié. Finalement, le nombre d'exploitations décroît de 12% (soit -1,3% par an, graphique 3) et la surface augmente de 1,4% par an (soit + 22 ha, graphique 4). En pratique,

le taux de disparition des exploitations de grande culture observé dans le passé est plus élevé (-20% sur la période 1990-1999, Blogowski, Pingault, 2002), mais durant cette période de nombreux départs en préretraite ont eu lieu. Les résultats de la simulation suggèrent donc un fléchissement du taux de disparition des exploitations.

Evolution des assolements et des techniques

Malgré la souplesse introduite dans les assolements par la culture d'un "blé sur blé"⁶, le découplage ne modifie quasiment pas l'équilibre entre les céréales et les oléagineux (graphique 5), résultat peu surprenant puisque les primes couplées actuelles des céréales et des oléagineux sont identiques.

Les surfaces en blé de blé ne dépassent pas 10% des surfaces en blés assolés. De son côté, le blé dur, grâce à son niveau de prix élevé, maintient ses surfaces alors que la prime additionnelle disparaît.

Le colza énergétique est une culture importante dans ces régions car il permet de réduire la surface en jachère. La réforme donne un léger encouragement à produire du colza " hors jachère " par une prime carbone de 45 €/ha. Cette incitation, pour l'instant inutile, pourrait avoir un intérêt si l'offre de cultures énergétiques s'accroissait au-delà des possibilités de production offertes par la jachère ou si la surface en jachère diminuait⁷.

Enfin, la réforme devrait avoir peu d'impact sur le niveau d'intensification de la terre comme l'a montré le rapport d'A.-S. Wepierre (2001), ce qui est conforme à la théorie microéconomique du producteur qui constitue la base théorique du modèle d'optimisation utilisé⁸.

Effets d'une baisse du prix des oléagineux alimentaires et non alimentaires (variante du scénario 2)

Les oléagineux, le colza notamment, sont des cultures importantes dans ces régions. Si les perspectives du marché sont moins bonnes à terme que celles annoncées par les études de la Commission européenne, le modèle montre les effets suivants sur l'offre de céréales et d'oléagineux et sur les revenus :

Les revenus baissent de façon significative, y compris le revenu par exploitation (cf. tableau 4) . L'équilibre entre les céréales et les têtes d'assolement est légèrement modifié au profit des céréales (+4 points), mais on n'observe pas d'"explosion" des surfaces céréalières, pourtant techniquement possible avec la possibilité de faire une monoculture de blé.

Conclusions

Le compromis de Luxembourg (scénario 2) a amendé les mesures de la Commission les plus dommageables au revenu des exploitations céréalières des régions intermédiaires, à savoir la baisse du prix d'intervention et la baisse des primes. Avec le scénario 2, le revenu agricole moyen des exploitations, en euros constants, devrait se maintenir à l'horizon 2012 grâce à l'agrandissement, à condition toutefois que le respect des mesures agri-environnementales ne vienne pas pénaliser ce revenu et que

⁵ Il faudrait des chocs sur les revenus très importants pour accélérer la disparition d'exploitations ayant plus de 100 hectares ; ce constat a été fait lors de simulations supposant une répartition plus égalitaire des aides par exploitation (cf. Wepierre, Millet, Sourie, 2001).

⁶ 40% maximum de blé de blé par rapport au blé assolé, mais le blé sur blé induit une baisse de rendement de 5 q et un alourdissement des charges de 50 €/ha.

⁷ On évoque un taux de 5% pour 2004 en raison du bas niveau des stocks de céréales, soit 600 000 hectares de jachère utilisables par les cultures non alimentaires ; la surface actuelle en cultures non alimentaires est de l'ordre de 400 000 hectares.

⁸ La prime est une grandeur économique qui reste constante par hectare, quel que soit le niveau d'intrants ; elle n'intervient donc pas dans la recherche de l'optimum économique.

les prix du colza soit à un bon niveau (autour de 200 €/t). Alors que le recouplage était nécessaire pour éviter la déprise dans le cas du scénario 1, déprise qui de toute façon était d'ampleur modeste, il paraît beaucoup moins justifié avec le compromis de Luxembourg (scénario 2).

Si maintenant, on anticipe des conditions de marché des oléagineux beaucoup moins favorables que dans le scénario 2 (175 €/t pour le colza), les revenus des exploitations des régions intermédiaires se dégradent nettement puisque les revenus agricoles par exploitation diminuent.

Il semble que cette réforme ne devrait pas accélérer la disparition des exploitations. Au contraire, les résultats des simulations suggèrent plutôt un ralentissement de cette évolution.

La disparition des exploitations est certes une variable d'ajustement, mais dont les effets sont limités par l'inertie découlant de la pyramide des âges des exploitants. Dans ces conditions, pour faire face à des situations difficiles sur les marchés des produits agricoles (variante du scénario 2), les exploitants agricoles doivent alors envisager des économies de charges de mécanisation. Cette

variable d'ajustement n'a pas été mise en œuvre jusqu'alors dans les simulations.

Cette réforme de 2003 ne donne pas véritablement un "coup de pouce" aux productions énergétiques alors que la Commission affiche par ailleurs des objectifs très ambitieux à l'horizon 2010.

Enfin, le découplage ne devrait pas favoriser l'extensification du facteur terre, ce qui semble bien être l'analyse faite par les concepteurs de la réforme qui ont introduit l'éco-conditionnalité des aides.

Ces résultats, obtenus à l'aide d'un modèle de simulation qui intègre les évolutions des structures agricoles, visent à susciter une démarche de réflexion et ne constituent en aucune manière une prévision. Ils tentent de montrer ce qui pourrait se passer si l'agriculture céréalière des régions intermédiaires était confrontée à des cours mondiaux des produits agricoles déprimés. Un lecteur averti aura sans doute également remarqué que les possibilités de diversification au sens large, diversification des assolements qui sera facilitée par le découplage ou diversification vers des activités non agricoles, n'ont pas été envisagées.

Jean-Claude SOURIE, Guy MILLET, Loïc GUINDE, UMR INRA-INA.PG Economie publique, Grignon
sourie@grignon.inra.fr - millet@grignon.inra.fr - loic.guinde@grignon.inra.fr -
et Anne-Sophie WEPIERRE, ministère de l'Agriculture, Paris

Pour en savoir plus

Blogowski A., Pingault N. (2002). La réforme de la PAC de 1992, bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de grandes cultures. *Notes et études économiques*, n°16, pp. 36-54.

Wepierre A.-S., Millet G., Sourie J.-C. (2001). *Scénarios de politique agricole : impacts sur les exploitations de grandes cultures d'une région céréalière intermédiaire, le cas de l'Indre.* Rapport final, Contrat B03622, INRA UMR Economie publique Grignon.

Sourie J.-C., Wepierre A.-S., Millet G. (2002). Analyse de scénarios de politique agricole pour les régions céréalières intermédiaires. *Notes et études économiques*, n° 17, pp. 147-170.

Tableau 1 : Caractéristiques moyennes de l'échantillon en 2002

Surface (ha)	155
Rendement blé (q)	73
Rendement du colza (q)	33
Prix blé €/q	9,5
Prix colza €/q	19,8
Marge brute blé €/ha	729
Marge brute colza €/ha	678
Charges variables €/ha	286
Marge brute €/ha	692
Charges fixes €/ha	546
Revenu agricole €/ha	146
Prime couplée €/ha	346

Tableau 2 : Caractéristiques structurelles de l'échantillon de référence (2002)

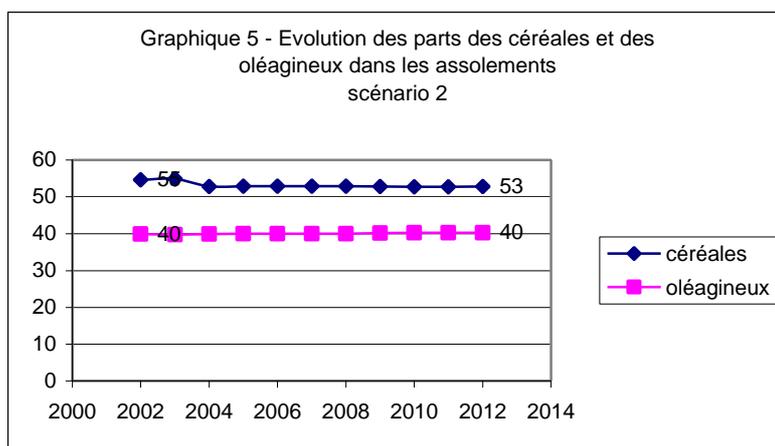
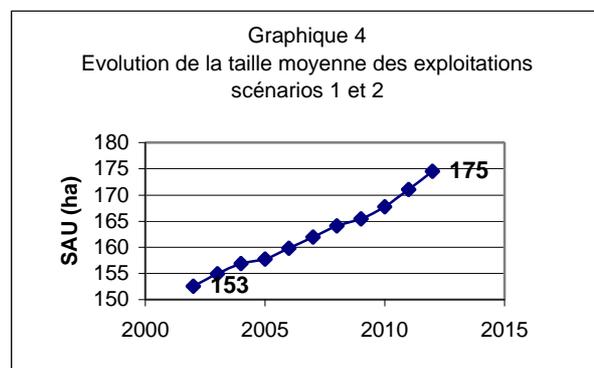
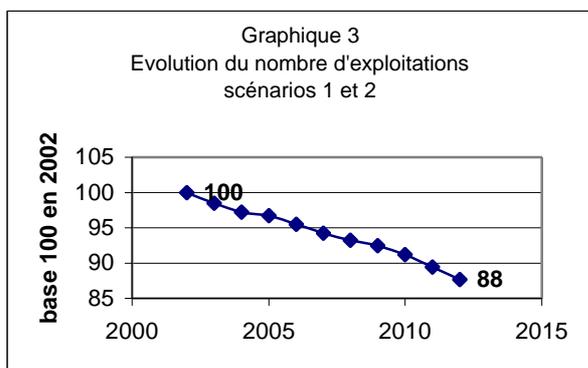
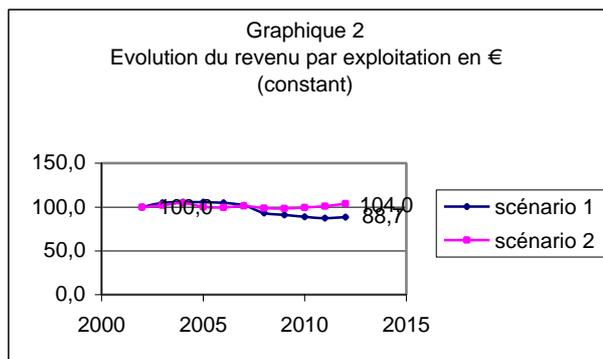
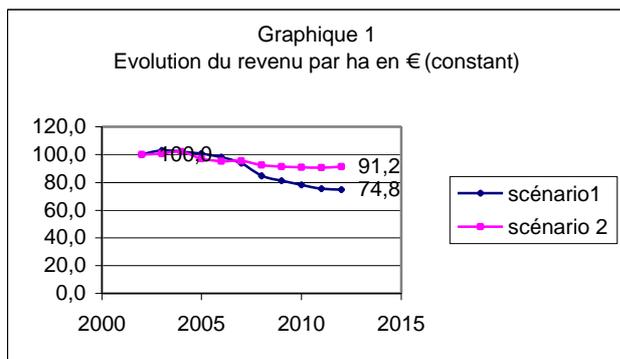
	Effectifs pondérés	Surfaces moyennes (ha)	Charges fixes réelles €/ha	Age moyen des exploitants
< 50ha	21	40	365	57
50 à 99 ha	112	84	539	47
100 à 149	88	123	555	43
150 à 199	76	179	499	46
>= 200 ha	101	263	576	46
Ensemble	398	154	546	46

Tableau 3 : Points clés des scénarios de PAC étudiés

	Scénario 1 Propositions UE, janv. 2003		Scénario 2 Compromis juin 2003		Variantes Scénario 2
	2002	2012	2002	2012	2012
Prix du blé (€/t)	95	81	95	87	87
Prix du colza (€/t)	198				175
Prix du tournesol (€/t)	213				192
Prime moyenne €/ha SAU	346	309	346	328	328
Rendement du blé (t)	73	84	73	84	84
Rendement du colza (t)	32	35	32	35	35

Tableau 4 : Impacts d'une baisse du prix des oléagineux sur les assolements et sur les revenus

	Scénario 2	Variantes Scénario 2
Année	2012	2012
Part des céréales dans l'assolement	52,8	56,8
Part des oléagineux dans l'assolement	40,3	38,2
Revenu par ha (100 en 2002)	88,7	82,0
Revenu par exploitation (100 en 2002)	104,0	94,0



RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

IMPACTS POSSIBLES DE LA RÉFORME DE LA PAC DE JUIN 2003 ET DE SES DIFFÉRENTES OPTIONS D'APPLICATION SUR DES EXPLOITATIONS D'ÉLEVAGE BOVIN ALLAITANT

La dernière réforme de la PAC poursuit celle de 1992, elle-même confirmée par l'Agenda 2000, dans le découplage des soutiens directs à la production. Afin de voir les adaptations des exploitations d'élevage bovin allaitant, des simulations de différentes options d'application de la réforme ont été faites pour les principaux cas d'exploitations, plus ou moins intensives, naisseurs ou naisseurs-engraisseurs de taurillons ou de boeufs, avec plus ou moins de cultures, situées dans les 3 régions charolaise, limousine et Pays de Loire. Les tendances qui se dégagent, après adaptations à prix stables, soutiens globalement maintenus et à superficie constante, sont la faible incidence sur le résultat économique, la réduction des cultures au profit des prairies et du cheptel, l'augmentation du nombre de vaches après diminution dans la situation de référence, le maintien de la finition des femelles avec les rapports de prix entre catégories de 1998, et l'engraissement des mâles plus difficile mais maintenu dans certaines options dans les systèmes naisseurs-engraisseurs étudiés.

Objet de la recherche

Le but du travail est d'étudier les adaptations possibles de divers types d'exploitations de bovins allaitants en termes de place des cultures, de niveau d'intensification des surfaces fourragères, de types de bovins produits, de taille et composition du troupeau selon les ressources fourragères. Les conséquences de ces adaptations sur les résultats économiques selon les différentes options d'application de la réforme, par rapport à une situation de départ (servant à caler nos modèles) et une situation de référence avant la réforme, sont simulées.

Outil et méthode

Pour évaluer les impacts au niveau de l'exploitation d'élevage bovin allaitant, un modèle d'optimisation des résultats économiques en programmation linéaire mis au point par l'unité, en collaboration avec l'UMR INRA-INAPG Economie publique, est utilisé. Il permet de déterminer le système d'exploitation optimal, c'est-à-dire :

- la meilleure affectation de la SAU entre cultures non fourragères (céréales autoconsommées ou vendues/oléagineux) et fourrages (type de prairies/maïs fourrage),
 - les types de bovins produits (tableau 1),
 - la taille du troupeau et sa composition (vaches/élèves) adaptées aux ressources fourragères,
- qui maximisent la marge brute globale de l'exploitation en respectant un grand nombre de contraintes d'ordre structurel, agronomique, zootechnique et administratif (pour plus de détails, voir Veysset *et al.*, 2000).

Tableau 1 : Caractéristiques de différentes catégories de bovins viande

source	Réseau	charolais		limousin	
		INRA - LEE (97-99)	Appui Technique	Poids (kg)	Prix 98 (€/ animal)
Mâles maigres		Vif		Vif	
Broutards 8 mois Non Primés	Br8	300	777	300	819
Broutards 10 mois Primés	Br10	360	823	340	854
Broutards 13 mois Primés	Br13	450	892	400	915
Taurillons 16 mois	TM16	470	988		
Mâles engraisés		Net		Net	
Taurillons Auge 17 mois	TG17	400	1 189	380	1 188
Taurillons Herbagers 23 mois	TG23	440	1 278		
Bœufs 28 mois	B28	440	1 476	420	1 476
Bœufs 31 mois	B31	460	1 543	440	1 543
Bœufs 36 mois	B36	465	1 560	445	1 560
Génisses maigres		Vif		Vif	
Broutardes d'Automne 8 mois	Br8	270	547	270	625
Broutardes d'Hiver 13 mois	Br13	345	620	345	789
Génisses 16 mois	M16	410	755		
Génisses 24 mois	M24	460	843		
Génisses 31 mois	M31	580	1 119		
Génisses engraisées		Net		Net	
Génisses 15	G15			275	1 085
Génisses 27	G27	346		350	1 254
Génisses 31	G31	380	1 274	365	1 281
Génisses 36	G36	385	1 291	380	1 332

en gris : catégories non permises; en italique : catégories particulières permises uniquement dans certains cas

Les situations PAC

Pour 8 exploitations représentant des cas assez variés (tableau 2 dans la page intercalaire) tirés de nos réseaux d'observations ou de cas-type décrits dans le cadre des réseaux d'élevage par l'Institut de l'élevage (IE), les 6 situations PAC suivantes sont envisagées (tableau 3) :

- situation de **départ 1998** : c'est une situation connue et "normale" tant au niveau de la PAC (réforme de 1992 en régime de croisière) que dans les cours des bovins après la 1ère crise ESB de 1996.

- situation de **référence 2003** : la réforme Agenda 2000 est en pleine application. La nouvelle prime herbagère agri-environnementale (PHAE) remplace la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) réévaluée à 76€/ha avec les mêmes règles d'attribution.

Les prix des bovins (tableau 1) sont ceux de 1998 diminués uniformément de 20% comme prévu dans Agenda 2000 ; ils sont différents de ceux réellement observés en 2002. Ils peuvent être considérés comme non stabilisés après la crise de l'ESB de 2001. Le prix des céréales baisse de 15% comme prévu dans Agenda 2000. Les autres prix (oléagineux, coût unitaire des charges variables) ne varient pas. Les prix des concentrés énergétiques et des céréales achetés baissent de 10%.

- **découplage total** : l'optimisation est faite sans primes PAC. Le montant de celles-ci est fixé sur celui de la situation de référence 2003 et ajouté aux résultats économiques après l'optimisation.

Les prix des produits restent les mêmes que dans la situation de référence 2003.

- **découplage partiel** : les primes SCOP restent couplées pour 25% de leurs montants. Pour les bovins-viande, 3 options sont possibles :

- option **PMTVA** : recouplage de 100% de la PMTVA (prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes) et 40% de la PAB (prime à l'abattage) de gros bovin en conservant les mêmes règles pour la PMTVA attribuée dans le cadre de références individuelles, avec la possibilité d'y intégrer jusqu'à 40% de génisses,

- option **PSBM** : recouplage de 75% de la PSBM (prime spéciale bovin mâle),

- option **PAB** : recouplage de 100% des PAB gros bovins.

La partie découplée est traitée comme dans le découplage total.

Dans les différentes options de découplage, les prix de vente unitaires des bovins et des cultures ne varient pas par rapport à la situation de référence 2003, tout comme celui des charges de structure. Seules les charges sociales de l'exploitant (MSA) varient avec le résultat courant.

La part nationale de la PMTVA n'a pas été isolée, elle est donc également découplée, sauf dans l'option PMTVA où elle reste entièrement couplée.

La surface en gel de la situation de référence est obligatoirement au moins conservée dans les 4 options de découplage, sans prime dans la situation de découplage total et avec 25% des primes SCOP dans les 3 autres options.

La modulation obligatoire de 5% appliquée à partir de 2007 sur le montant des soutiens excédant 5 000 € n'a pas été prise en compte car ce transfert du premier pilier vers le second sera redistribué sous des formes à déterminer.

Les résultats

Cas 1 : Naisseur Charolais peu intensif avec cultures

Au **départ**, cette exploitation (tableau 4) de 61 vaches produit des bovins maigres, broutards légèrement repoussés pour être primés, broutardes vendues au sevrage ; seules quelques vaches de réforme sont engraisées. Elle cultive des céréales et oléagineux avec de la jachère sur 35% de sa SAU. L'**Agenda 2000**, avec la possibilité d'incorporer jusqu'à 40% de génisses en PMTVA, lui permet avec seulement 36 vaches allaitantes (VA) de faire le plein de ses 60,8 références, ce qui laisse la possibilité d'allonger le cycle de production des élèves. Ceci est aussi encouragé par l'instauration de la PAB qui a été complétée par l'attribution du fonds de flexibilité aux

Tableau 3 : Les primes bovines selon les situations PAC

Situations PAC	départ 1998	référence 2003	total	découplage		
				PMTVA	PSBM	PAB
PMTVA part européenne □/t	147.83	200	0	200	0	0
part nationale pour les 40 ières VA	30.59	50	0	50	0	0
autres VA	6.12	25.85	0	25.85	0	0
% Min génisses à incorporer en PMTVA	0	15	0	15	0	0
% Max génisses incorporables en PMTVA	0	40	0	40	0	0
PSBM Taurillons	137.64	210	0	0	157.5	0
Mâles castrés (perçue 2 fois)	111.13	150	0	0	112.5	0
Stabilisateur national PSBM	98.5	94.8	0	0	94.8	0
PAB Gros Bovin	0	80	0	32	0	80
Complément Femelles abattues	0	18.29	0	0	0	0
Complément Génisses abattues	0	61.5	0	0	0	0
Complément Extensif niveau 1	36.91	40	0	0	0	0
niveau 2	53.02	80	0	0	0	0
Chargement administratif max pour niveau 1		1.8				
niveau 2		1.4				
densité de primes max pour niveau 1	1.4					
niveau 2	1					
plafond densité de primes pour PMTVA et PSBM	2	1.8		1.8	1.8	
Prime à l'herbe (PMSEE ou PHAE) □/ha	45.73	76	76	76	76	76

femelles engraisées et particulièrement aux génisses. La réduction est importante en vaches (-40%) et moindre en taille du troupeau (-17%) du fait de la croissance du nombre des élèves en vue de leur engraissement. Ceci, accompagné d'une légère intensification jusqu'au seuil de 1,4 UGB administratif/ha SFP pour l'obtention du complément extensif maximum, libère des surfaces pour les cultures non fourragères qui passent de 35 à 51% de la SAU.

En situation de **découplage total**, l'équilibre est modifié, les cultures deviennent moins intéressantes, sans primes, donc diminuent en reprenant une place proche de celle de départ avec moins d'oléagineux. Le nombre de vaches réaugmente tout en restant inférieur à la situation de départ, on notera que l'engraissement des femelles (vaches de réforme et surtout génisses) perdure ; ces activités sont plus influencées par les rapports de prix que par les primes. En situation de départ 98, la marge obtenue par engraissement est, par UGB, inférieure à celle des vaches reproductrices d'où la vente des génisses en broutardes et d'une partie des vaches de réforme en maigre pour garder le maximum de vaches (61 en vue de bénéficier des 60,8 PMTVA). Par contre, sans l'incitation que représentait la PAB, les mâles ne sont plus engraisés mais vendus maigres à 16 mois, système relativement économe.

Dans cette situation de découplage total, le résultat courant est maximum, supérieur de 2 K€ (10%) à la situation de référence ; en effet, dans ce cas, les primes sont assurées (45,6 K€) sans aucune contrainte (chargement pour le complément extensif, obligation d'avoir des animaux sauf pour la PMTVA).

En situation de découplage partiel avec l'option **PMTVA**, le système résultant de l'optimisation est proche du découplage total avec un peu plus de cultures et moins de vaches. Le recouplage de 100% de la PMTVA avec les mêmes règles ne change pas le système, ce qui est normal car, en conservant 46 vaches comme dans la situation précédente, cette exploitation obtient son maximum soit 60,8 PMTVA. Les 40% de PAB recouplées ne sont pas suffisantes pour provoquer la finition des mâles. Le montant des primes PAC obtenu est inférieur à la situation de référence de 1,4 K€ ; la partie "couplée" hors PMTVA n'arrive pas au niveau de la situation de référence, il n'y a plus que 22 PAB contre 35 et 43,9 ha de SCOP contre 56,3. Le résultat courant reste tout de même supérieur à la situation de référence (+5%) tout en n'atteignant pas celui du découplage total (-5%).

L'option **PSBM** est également proche des 2 situations précédentes, les taurillons maigres bénéficiant de la PSBM. On aurait pu penser qu'une production de broutards de 10 mois primés maximisés les PSBM pour leur durée de présence (UGB), mais l'aspect économe utilisant plus d'herbe des taurillons de 16 mois l'a emporté. Le total des primes est un peu plus élevé (+0,9 K€) que dans l'option PMTVA, vu que la part découplée est plus forte.

Enfin l'option **PAB** est plus différente des 2 autres, le recouplage de 100% de la PAB redonnant de l'intérêt à la production de taurillons gras. Le nombre de vaches diminue et l'importance des cultures augmente à 43% ; le système choisi dans cette situation est plus intensif (chargement technique de 1,31 contre 1,19 dans les situations précédentes) d'où l'utilisation de moins de surface fourragère. Le montant des primes obtenu est supérieur aux autres options et proche du découplage total ; par contre, le résultat courant est légèrement inférieur aux autres options et identique à l'option PMTVA.

Globalement, les résultats économiques sont peu différents selon les 4 options envisagées avec les adaptations réalisées, seulement 5% entre les plus faibles (PAB et PMTVA) et le plus fort (découplage total).

Le découplage dans l'option PMTVA (rapport aides découplées/aides totales de 57% contre 86% en PSBM et 85% en PAB) n'est très inférieur qu'en apparence. En effet, du fait de son plafonnement avec la possibilité d'incorporer des génisses dans la déclaration de cheptel de femelles, la PMTVA est, en elle-même moins couplée que les 2 autres. Si l'on ajoute une vache, le montant des primes n'augmente que de 15 € dans la situation PMTVA (pas de PMTVA en plus puisque l'on est au plafond (individuel)), alors qu'il s'accroît de 68€ et de 77€ dans les options PSBM et PAB du fait des augmentations consécutives de cheptel mâle, dont les primes ne sont plafonnées qu'au niveau national.

La modulation obligatoire de 5% représente pour ce cas environ 2 000 € légèrement inférieur aux autres options et identique à l'option PMTVA.

Cas 2 : Naisseur-Engraisseur charolais très intensif Pays de Loire

Cette exploitation (tableau 5) très intensive (2,5 UGB/ha) engraisse au départ tous ses produits avec du maïs (5,2ha) et des céréales cultivées (10,3 ha). Cette orientation n'est pas mise en cause par Agenda 2000, le nouveau seuil d'attribution du complément extensif étant, malgré son montant réévalué, beaucoup trop loin (1,8 de chargement administratif pour 40€ de complément PMTVA et PSBM, alors que l'exploitation est à 3.2). L'exploitation est touchée par le plafond densité en PMTVA et PSBM à 1,8 mais cela n'entraîne pas une diminution de cheptel, seulement une limitation des primes.

Le découplage total supprime la finition des mâles qui sont vendus en broutards au sevrage, ce qui permet un développement du cheptel de vaches (+10) et une réduction de la sole en céréales qui est calée comme dans les 2 situations précédentes sur les besoins du troupeau. Les 3 options de découplage partiel sont ici proches de la situation de référence, avec un engraissement important (2/3 des mâles) dans les options PMTVA et PSBM. L'option PAB est presque identique à la situation de référence. Dans ce système très intensif et performant, le découplage total entraîne une légère désintensification de 2,55 UGB/ha à 2,30 en découplage total. En situation de référence, les différentes primes à la tête entraînent une certaine intensification peu limitée par le plafond de densité de PMTVA et PSBM qui est ici dépassé.

Cas 3 : Naisseur Charolais peu intensif

Ce cas se différencie du cas n°1 par la possibilité plus restreinte de faire des cultures, la contrainte naturelle de 50 ha STH minimale étant limitante dans toutes les situations. Néanmoins, ce cas est très courant dans le bassin Charolais. L'exploitation, comme dans le cas 1, produit du maigre, seules les vaches de réforme sont engraisées. Les génisses sont finies dans toutes les situations sauf dans celle de départ où les vaches sont privilégiées pour percevoir les 49 PMTVA. Les mâles sont finis en taurillons dans la situation de référence,

mais pas dans les différentes options de découplage, à l'exception de l'option PAB où le tiers des mâles serait fini.

Cas 4 : Naisseur-engraisseur Charolais intensif

Comme dans le cas 2, nous avons une exploitation assez intensive pour la zone (1,84 UGB/ha), engraisant toute sa production avec 17% de cultures. En situation de référence, ce système est conforté mais avec une baisse de chargement à 1,65 en vue d'obtenir le 1er niveau de complément extensif (40 €) pour ses PMTVA et PSBM. L'engraissement des mâles n'est pas maintenu en situation de découplage total et dans l'option PSBM ; par contre, on le retrouve dans l'option PMTVA et PAB à plus forte raison. Le découplage total, même sans l'attrait du complément extensif, est la situation la moins intensive par rapport aux surfaces, les primes animales attribuées à la tête de bétail ont un certain effet intensificateur sauf la PMTVA qui est limitée aux droits.

Cas 5 : Naisseur peu intensif Limousin

Nous constatons les mêmes effets que dans les cas charolais 1 et 3. A partir d'un système maigre, les génisses sont engraisées dans toutes les situations à 27 mois, 2/3 des mâles le sont seulement dans la situation de référence ; par contre, dans l'option PAB, on a des broutards d'automne de 8 mois car leur prix par rapport aux taurillons gras est plus favorable qu'en charolais. Une part de finition des mâles (10/23) est tout de même conservée dans l'option PSBM.

Nous pouvons ici voir l'effet de la suppression du complément extensif ; le chargement passe de 1,28 à 1,44, tout en conservant la prime à l'herbe grâce à la possibilité d'intégrer les céréales autoconsommées non primées en surfaces fourragères.

Cas 6 : Naisseur extensif Limousin avec bœufs sans cultures

Cette exploitation de grande taille située en milieu difficile (Plateau de Millevaches), chargement autour de 1 UGB/ha, sans cultures, engraisse 30% des mâles en bœufs herbagers de 30 mois ainsi que ses génisses et vaches de réforme. Ce système n'est pas modifié dans la situation de référence ; par contre, en découplage, les bœufs sont abandonnés au profit de vaches supplémentaires, même dans l'option PSBM qui leur est, a priori, plus favorable car elle leur conserve le bénéfice de 2 PSBM (à 75%) mais sans la PAB.

Cas 7 : Naisseur intensif Pays de Loire

Les mêmes effets que les cas 1, 3 et 5 peuvent être notés. Le système naisseur devient engraisseur en situation de référence, l'engraissement des génisses perdure en découplage, celui des mâles disparaît totalement en découplage total. Il est réintroduit très faiblement dans l'option PSBM (2/26), ce qui signifie qu'une légère hausse du prix des taurillons par rapport aux broutards les ferait revenir. Environ la moitié des mâles est engraisée dans les options PMTVA et PAB. Le chargement augmente en situation de référence ; l'obtention du complément extensif maximum (80 €) étant trop difficile, le système se cale à 1.8 UGB administratif/ha qui donne le montant réduit (40 €). Le découplage ajustant le chargement sur le potentiel des prairies maintient le niveau de chargement de la situation de référence.

Cas 8 : Naisseur Charolais avec engraissement de bœufs peu intensif, sans culture

Comme dans le cas 6, l'absence de cultures limite les possibilités d'ajustement ; par contre, l'engraissement de 10 bœufs sur 27 mâles nés se retrouve dans toutes les options de découplage partiel. Celui des génisses disparaît dans l'option PSBM.

Synthèse (tableau 6)

Dans chaque situation, ont été présentés les résultats du système optimal maximisant la marge globale de l'exploitation. Il existe des systèmes différents, légèrement sous-optimaux pour seulement quelques centaines d'€ en moins. Le modèle est également très sensible aux variations de prix entre catégories de bovins produits. Malgré ces réserves, quelques tendances se dégagent nettement de l'ensemble.

Les écarts de **résultats économiques** sont très faibles après adaptations entre les différentes options de découplage et un peu supérieurs à la situation de référence.

Il existe une tendance à la **diminution des cultures** dans les cas où la possibilité existait. Dans le passé, la marge des surfaces fourragères a régulièrement été supérieure à celle des cultures, cela n'a pas empêché une réduction des prairies en zones intermédiaires, les primes SCOP accentuant cette tendance.

Le niveau **d'intensification est peu modifié** ; rappelons que l'on compare des systèmes optimisés entre eux, le chargement étant déjà au départ ajusté sur le potentiel du milieu et que nous n'avons pas simulé d'agrandissement de surface. La suppression du complément extensif qui pouvait brider certains systèmes peut laisser place à une légère intensification, sauf lorsque la prime à l'herbe reprend à peu près les mêmes contraintes.

Le **nombre de vaches** augmente par rapport à la situation de référence "2003" où ce nombre avait diminué. Cette situation "2003" résultant de la simulation est certes théorique mais la tendance, toute nouvelle après 30 ans d'augmentation, à la diminution du nombre de vaches allaitantes est constatée dans les dernières statistiques nationales suite à l'entrée en application de l'Agenda 2000.

La **finition des femelles** est dans l'ensemble maintenue en prenant les rapports de prix 98 ; en revanche, elle ne le serait pas avec les rapports de prix constatés en 2002 mais le découplage n'intervient pas (en situation de référence, les génisses sont aussi vendues en maigre) ; on peut considérer que le rétablissement de ces rapports de prix entamé en 2003 se poursuivra.

La **finition des mâles** pose plus de problèmes, les Italiens, nos principaux clients pour les broutards, choisiront vraisemblablement l'option PAB ; une partie de ce soutien recouplé pourra être incluse dans le prix des maigres qu'ils continueront à nous acheter (pas d'autres alternatives, animaux fournis d'excellente qualité sanitaire et génétique). Une fois leurs besoins saturés, il en restera une partie à finir dans l'hexagone. L'option PAB est évidemment plus favorable à la finition des taurillons sans l'assurer dans

tous les cas ; la petite partie recouplée de la PAB (40% soit 32 €/t) dans l'option PMTVA peut être suffisante dans certains cas bien placés. Nous aurions les mêmes résultats en conjoncture 2002 car le rapport de prix entre taurillons gras et broutards n'a pas changé entre 1998 et 2002. Si le pays engraisait une plus grande part de taurillons, se poserait le problème de leur débouché dans l'hexagone (ou ailleurs ?) ; ceux-ci pourraient, comme cela a été le cas fin 2001-2002, prendre la place des vaches de réforme dont nous ne saurions plus que faire !

Conclusion

Le droit à paiement unique (DPU) instauré par la réforme contenant la partie découplée des aides est d'un montant très différent selon le système et l'historique de l'exploitation. Par exemple, avec l'option PMTVA dans un groupe d'éleveurs charolais suivi par notre unité, de gros écarts de DPU apparaissent entre 50 et 250 €/ha. Comment peuvent s'opérer les **transferts** ? Le marché de ces "droits à paiements" ne va-t-il pas entraîner une double sur-enchère sur la terre et sur les "droits", comment va-t-il se réguler ?

La possibilité de **régionalisation** de ces DPU (montant unique par région) pourrait être une solution, à quelle échelle ? Régions administratives (les bassins de production ne correspondent souvent pas à ce découplage), départements (entité forte), petite région agricole (difficile) ou pays entier (pourquoi pas si c'est autorisé) ? Le montant moyen irait de 100 €/ha en Limousin, 300 €/ha en Bretagne et Alsace dans l'option PMTVA et 260 en Auvergne à 420 en Alsace dans le cas de découplage total d'après l'Institut de l'élevage. Autre question : Peut-on régionaliser en faisant du découplage partiel ? Ce qui introduirait des distorsions encore plus importantes car en égalisant la seule partie découplée, la partie couplée reste très variable selon le système (avec les extrêmes de 0% en lait, 100% en PMTVA).

De toute façon, la principale inconnue reste les **prix** résultant de ces modifications et des interactions entre productions (lait-viande) qui auront, comme ils ont toujours eu, le rôle majeur ; le système de prime ne pouvant que freiner ou accélérer la tendance, les conditions de vie et de travail ayant de plus en plus d'influence. Par exemple, le maïs fourrage s'est fortement développé entre 1970 et 1990 sans soutien et il a diminué de 6% entre 1988 et 2000 malgré les importants soutiens dont il a bénéficié. Certaines mesures de la PAC peuvent permettre de contrôler certaines évolutions, c'est le cas, comme les quotas laitiers, des références PMTVA (et des primes à la brebis) qui sont liées au sol et ont évité les concentration et délocalisation qu'ont connues les productions porcine et avicole.

Michel LHERM, Patrick VEYSSET et Didier BEBIN, INRA Laboratoire d'Economie de l'Elevage, Clermont-Theix
lherm@clermont.inra.fr - veysset@clermont.inra.fr - bebin@clermont.inra.fr

Pour en savoir plus

Arnaldi-Martin N., Lherm M. (2002). Impact de scénarios de modification de la PAC sur des élevages bovins allaitants en zones intermédiaires : cas de l'Indre, *Notes et Etudes Economiques*, n° 17, pp. 77-105.

Veysset P., Lherm M., Hautcolas J.-C., Bébin D. (2000). Un outil d'aide à la décision dans le choix du système d'exploitation en élevage bovin allaitant., *Rencontres Recherches Ruminants*, n° 7, pp. 325-328.

Institut de l'élevage, Réseau d'Elevage Charolais (coordination J. Devun), *Limousin* (coordination F. Bécherel) et *Pays de Loire-Deux Sèvres*, (coordination J. Véron).

Institut de l'élevage (2003). Réforme de la PAC. Le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003. Enjeux et premières analyses, *Dossier Economie de l'Elevage*, n° 329, 92 p.

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.

IMPACTS POSSIBLES DE LA REFORME DE LA PAC DE JUIN 2003 ET DE SES DIFFERENTES OPTIONS D'APPLICATION
SUR DES EXPLOITATIONS D'ELEVAGES BOVINS ALLAITANTS

Michel LHERM, Patrick VEYSSET, Didier BEBIN, INRA Laboratoire d'Economie de l'Elevage, Clermont-Theix

Tableau 2 : Caractéristiques des exploitations-type étudiées, invariants selon la situation PAC

Cas n°	1	2	3	4	5	6	7	8
Zones	Charolais	Pays de Loire	Charolais	Charolais	Limousin	Limousin	Pays de Loire	Charolais
Système de départ	naisseur peu intensif avec cultures	nais-engraisseur très intensif	naisseur peu intensif	Naiss-engr intensif	Naisseur peu intensif	Nais Bœufs extensif pas de cultures	Naisseur intensif	Nais Bœufs peu intensif pas de cultures
SAU (ha)	110	53	70	90	70	141.6	70	87.5
STH min (ha)	36.5	5	50	35	20	72.6	9	44
Nb références PMTVA	60.8	58	49.4	50.4	57.7	76	68	53.5
Rendement céréales (qx/ha)	50	70	55	60	30		65	
colza	25			30				
tournesol	18			20				
frais de culture des céréales (€/ha)	239	371	247	329	232		384	
Productivité des vaches								
nb veaux sevrés%vêlages	93.7	96	92.3	94.34	90	90	94.28	96.4
Tx réforme-renouvellement	23.4	28.3	23	24.53	20	34	28.57	27
ICHN K€/expl	1.8	0	1.8	1.8	6.6	6.6	0	6.8
Prime à l'herbe	non	non	oui	non	oui	oui	non	oui
% max de Bœufs	0	0	0	0	0	30	0	37.5
Prix 98 des vaches maigres (€/tête)	930		990	945				826
engraissées (€/tête)	1159	1350	1174	1174	1238	1457	1314	1165
rendement maïs fourrage (t MS/ha)	8	10	9	10.5			10.5	
Frais de culture du maïs fourrage (€/ha)	326	220	326	326			280	

Tableau 6 : Récapitulatif du résultat des adaptations des 8 cas étudiés

Cas n°	Situations PAC	départ Opt 98	référence 2003	découplage total	découplage partiel			découplage			
					PMTVA	PSBM	26 juin PAB	total	PMTVA	PSBM	PAB
Nb vaches											
par rapport à la situation de référence											
1	Naisseur peu intensif av cultures charolais	61	37	48	46	48	42	++	++	++	++
2	Naiss-Engraisseur très intensif PaysdeLoire	58	57	68	60	59	57	++	+	+	=
3	Naisseur peu intensif charolais	49	36	42	42	42	42	++	++	++	++
4	Naiss-Engraisseur intensif charolais	73	64	66	70	68	70	+	+	+	+
5	Naisseur peu intensif limousin	58	42	57	56	51	56	++	++	++	++
6	Naisseur av bœufs extensif limousin	82	78	87	87	86	87	+	+	+	+
7	Naisseur intensif Pays de Loire	68	48	58	53	56	52	++	+	++	+
8	Naisseur av bœufs peu intensif charolais	56	50	56	53	56	53	++	+	++	+
Destination des mâles											
dominante (M=maigre, G=gras)											
1	Naisseur peu intensif av cultures charolais	Br10	TG17	TM16	TM16	TM16	TG17	M	M	M	TG
2	Naiss-Engraisseur très intensif PaysdeLoire	TG17	TG17	Br8	2/3TG+1/3Br8	2/3TG+1/3Br10	TG17	M	TG	TG	TG
3	Naisseur peu intensif charolais	TM16	TG17	TM16	3/4TM16+1/4Br8	TM16	2/3Br8+1/3TG	M	M	M	M
4	Naiss-Engraisseur intensif charolais	TG17	TG17	TM16	TG17	TM16	TG17	M	TG	M	TG
5	Naisseur peu intensif limousin	Br10	2/3TG17+Br	Br8	Br8	60%Br+40%TG	Br8	M	M	M	M
6	Naisseur av bœufs extensif limousin	30%B31+Br	30%B31+Br	Br8	Br8	Br10	Br8	M	M	M	M
7	Naisseur intensif Pays de Loire	Br10	TG17	Br8	1/2TG+1/2Br	Br10	1/2TG+1/2Br	M	M/G	M	M/G
8	Naisseur av bœufs peu intensif charolais	37%B31+TM	37%B31+TM	22%B31+Br8	37%B31+Br8	37%B31+TM	37%B31+Br8	Bœufs	Bœufs-	Bœufs	Bœufs
Chargement technique											
par rapport à la situation de référence											
1	Naisseur peu intensif av cultures charolais	1.16	1.28	1.19	1.24	1.19	1.31	-	=	-	=
2	Naiss-Engraisseur très intensif PaysdeLoire	2.55	2.55	2.3	2.44	2.45	2.53	-	=	=	=
3	Naisseur peu intensif charolais	1.22	1.18	1.22	1.23	1.22	1.25	=	=	=	+
4	Naiss-Engraisseur intensif charolais	1.84	1.65	1.56	1.75	1.56	1.75	-	+	-	+
5	Naisseur peu intensif limousin	1.28	1.28	1.44	1.40	1.49	1.40	++	+	++	+
6	Naisseur av bœufs extensif limousin	1.02	0.97	0.96	0.96	0.97	0.96	=	=	=	=
7	Naisseur intensif Pays de Loire	1.51	1.65	1.66	1.70	1.66	1.70	=	=	=	=
8	Naisseur av bœufs peu intensif charolais	1.14	1.13	1.14	1.14	1.14	1.14	=	=	=	=
% cultures non fourragères											
par rapport à la situation de référence											
1	Naisseur peu intensif av cultures charolais	35	51	32	37	32	43	--	--	--	--
2	Naiss-Engraisseur très intensif PaysdeLoire	19	20	11	17	17	20	--	--	--	=
3	Naisseur peu intensif charolais	15	18	15	16	15	18	--	--	--	=
4	Naiss-Engraisseur intensif charolais	17	19	17	17	16	17	--	--	--	--
5	Naisseur peu intensif limousin	13	20	15	15	20	15	--	--	=	--
6	Naisseur av bœufs extensif limousin	0	0	0	0	0	0				
7	Naisseur intensif Pays de Loire	8	22	20	23	20	23	-	+	-	+
8	Naisseur av bœufs peu intensif charolais	0	0	0	0	0	0				
Résultat courant (K€)											
% par rapport à la situation de référence											
1	Naisseur peu intensif av cultures charolais	18.6	19.4	21.4	20.6	21.2	20.5	10	6	9	6
2	Naiss-Engraisseur très intensif PaysdeLoire	18.8	17.3	17.8	17.4	17.5	17.4	3	1	1	1
3	Naisseur peu intensif charolais	18.6	21.1	23.2	22.3	22.9	21.9	10	6	9	4
4	Naiss-Engraisseur intensif charolais	22.9	18.8	19.8	19.8	20.0	19.9	5	5	6	6
5	Naisseur peu intensif limousin	22.5	25.8	30.0	29.3	28.5	29.1	16	14	10	13
6	Naisseur av bœufs extensif limousin	31.7	34.0	35.2	35.1	34.0	34.8	4	3	0	2
7	Naisseur intensif Pays de Loire	20.5	21.1	22.6	22.4	22.7	22.2	7	6	8	5
8	Naisseur av bœufs peu intensif charolais	25.3	27.5	28.4	28.4	27.8	28.4	3	3	1	3

Tableau 4 Cas n° 1 Charolais peu intensif av cultures	départ	référence	découplage	découplage partiel		26 juin
	1998	2003	total	PMTVA	PSBM	PAB
Cultures non Fourragères % SAU	35	51	32	37	32	43
Nbre Vaches	61	36	48	46	48	42
Nb d'UGB bovin	83	69	84	82	84	79
Catégorie Mâles produits (cf Tableau 1)	29 Br10	17 TG17	22 TM16	22 TM16	22 TM16	20 TG17
Génisses	14 Br8	9 G31	11 G31	11 G31	11 G31	10 G31
Vaches de réforme	5 M+9 G	9 G	11 G	11 G	11 G	10 G
Céréales (ha)	25	36	25	27	24	31
<i>dont autoconsommées</i>	4	10	6	6	6	11
Marge* Brute (€/ha)	544	490	176	255	255	255
<i>dont Primes* €/ ha</i>	295	314	0	79	79	79
Oléagineux (ha)	12	14	9	11	9	13
Marge* Brute (€/ha)	669	499	185	263	263	263
Jachères (ha)	2.3	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6
Maïs Fourrage (ha)	6.8	0.0	0.0	0.7	0.7	0.6
Surface en Herbe (ha)	64.3	53.6	70.9	65.3	70.1	59.3
Marge* Bov (€/UGB bov)	549	648	271	452	310	283
<i>dont PMTVA €/UGB</i>	125	213	0	180	0	0
<i>dont autres primes Bov* /UGB</i>	86	191	0	8	40	40
Chargement technique	1.16	1.28	1.19	1.24	1.19	1.31
Chargement administratif	1.47	1.40	1.37	1.44	1.39	1.45
Marge* SFP €/ ha SFP	666	832	322	561	370	372
Aides PAC (K€) "couplées"	33.4	45.6	0.0	18.9	6.5	7.1
Aides PAC (K€) découplées	0.0	0.0	45.6	25.3	38.6	38.4
Total Aides PAC	33.4	45.6	45.6	44.2	45.1	45.5
Résultat Courant (K€)	18.6	19.5	21.4	20.4	21.1	20.4

* avec aides "couplées"

Tableau 5 Cas n° 2 Nais-Eng très Intensif P de Loire	départ	référence	découplage	découplage partiel		
	1998	2003	total	PMTVA	PSBM	PAB
Cultures non Fourragères % SAU	19	20	11	17	17	20
Nbre	58	57	67	60	59	57
Nb d'UGB	109	107	109	107	107	108
Catégorie Mâles produits (cf Tableau 1)	26TG17+2Br	27 TG17	32 Br8	18TG+10Br8	19TG+10Br	27 TG17
Génisses	11 G31	11 G31	13 G31	12 G31	12 G31	11 G31
Vaches de réforme	16 G	16 G	19 G	17 G	17 G	16 G
Céréales	10	11	6	9	9	10
<i>dont</i>	10	11	6	9	9	10
Marge* Brute	581	506	191	270	270	270
<i>dont Primes* €/</i>	291	314	0	79	79	79
Maïs Fourrage	5.2	5.4	2.9	4.6	4.6	5.2
Surface en Herbe	37.5	36.8	44.4	39.2	39.1	37.4
Marge* Bovine	462	448	235	375	260	262
<i>dont PMTVA €/UGB</i>	91	131	0	132	0	0
<i>dont autres primes Bov* /UGB</i>	35	97	0	14	33	40
Chargement	2.55	2.55	2.30	2.44	2.45	2.53
Chargement	3.18	3.19	2.82	3.03	3.04	3.15
Marge* SFP €/ ha	1213	1180	540	923	644	671
Aides PAC (K€) "couplées"	18.2	29.5	0.0	16.7	4.6	5.6
Aides PAC (K€) découplées	0.0	0.0	29.5	12.5	24.9	23.9
Total Aides	18.2	29.5	29.5	29.1	29.5	29.5
Résultat Courant	18.8	17.3	17.8	17.4	17.5	17.4

* avec aides "couplées"

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA RÉVISION À MI-PARCOURS DE LA PAC (JUIN 2003) ET LES EXPLOITATIONS LAITIÈRES FRANÇAISES

La révision à mi-parcours de la PAC marque une rupture importante dans le mode d'intervention des pouvoirs publics au sein du secteur laitier. Si la baisse des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé se répercute avec une forte intensité sur le prix du lait payé aux producteurs, de nombreuses exploitations laitières françaises, spécialisées et faiblement efficaces, seront économiquement fragilisées. A l'horizon 2008, les paiements directs joueront un rôle déterminant dans la formation du revenu des producteurs de lait. Concernées par le dispositif de la modulation dans une forte proportion, mais pour un niveau de prélèvement faible, les différentes catégories d'exploitations laitières seront, en revanche, très sensibles aux conditions d'application du découplage (découplage partiel ou total, références individuelles historiques ou régionalisation).

Objet de la recherche

Le Conseil des ministres, réuni à Luxembourg en juin 2003, a décidé de réviser une nouvelle fois la politique agricole commune (PAC). Cette réforme, qui interviendra entre 2004 et 2008, s'inscrit dans la continuité des mesures prises dans le cadre de l'Agenda 2000 (décisions du Conseil européen de mars 1999), ainsi que dans la perspective des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha. Elle concerne tout particulièrement le secteur laitier, notamment par la baisse programmée du prix d'intervention du beurre (-25%) et de la poudre de lait écrémé (-15%), compensée partiellement par l'octroi de paiements directs attribués en fonction de la référence laitière individuelle. De manière plus transversale aux différents secteurs productifs, cette réforme se caractérise également par la mise en œuvre d'une modulation des paiements compensatoires (obligatoire dans tous les Etats membres) et l'instauration d'un découplage des soutiens (par la création d'un paiement unique par exploitation).

Face à ces évolutions de la PAC, cette communication propose, au moyen de simulations appliquées aux données du Réseau d'information comptable agricole (RICA), une analyse prospective centrée sur le champ des exploitations laitières françaises. Quatre questions sont successivement abordées : a) Quelle est la sensibilité du résultat courant de différentes catégories d'exploitations à une baisse du prix du lait ? b) Quel sera, à l'horizon 2008, le niveau de dépendance de ces différentes catégories d'exploitations à l'égard des aides directes ? c) Dans quelle mesure le dispositif de modulation envisagé concerne les exploitations laitières ? d) Quelles sont les principales implications du découplage (total ou partiel) quant au

montant du paiement unique et quel serait l'impact d'une éventuelle régionalisation de ce dispositif ?

Outil et méthode

Cette analyse prospective s'appuie sur les données du RICA français de l'exercice 2000, outil statistique du ministère de l'Agriculture. Construit pour être représentatif de l'agriculture, le RICA français donne des informations harmonisées et détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière des exploitations agricoles dites "professionnelles" (c'est-à-dire celles ayant une marge brute standard supérieure à 9 600 euros et une main-d'œuvre dépassant le seuil de 0,75 unité de travail agricole). L'analyse concerne ici les 116 900 exploitations dites "laitières". Sont considérées comme telles, les exploitations agricoles ayant un effectif moyen annuel de vaches laitières supérieur à cinq têtes. Cette définition permet au sous-échantillon du RICA mobilisé d'être représentatif de la totalité de la production nationale de lait. Elle conduit à ce que certaines exploitations dites laitières soient, dans l'échantillon considéré, assez fortement diversifiées (grandes cultures, hors-sol, etc.).

Une simulation de la réforme de la PAC est appliquée aux données individuelles du RICA de l'exercice 2000. Elle vise à mesurer l'évolution, à l'horizon 2008 (c'est-à-dire quand la révision à mi-parcours sera totalement appliquée), du montant des aides directes par exploitation et de leur poids dans la formation du revenu. Pour ce faire, le montant des différentes primes végétales et bovines est revalorisé conformément aux modalités prévues dans la réforme de la PAC de l'Agenda 2000 au titre des exercices 2000-2002. Dans un deuxième temps, les paiements directs attribués au secteur laitier à compter de

2004 (fixés à 35,5 € par tonne de quota en 2008, hypothèse qui considère que les enveloppes nationales de flexibilité seront attribuées à la tonne de quota) sont intégrés.

La simulation de la révision à mi-parcours est néanmoins simplifiée, en ce sens qu'il n'est pas tenu compte des modifications apportées dans certains secteurs assez spécifiques, tels que le riz, le blé dur, les fourrages séchés ou les cultures énergétiques. De même, les potentiels effets de la conditionnalité environnementale ou du renforcement des mesures de développement rural n'ont pas été intégrés à ce stade. La simulation considère, par ailleurs, que la baisse des prix d'intervention se répercutera intégralement sur les prix de marché. Ainsi, la baisse du prix du lait a été fixée à 20% entre 2000 et 2008. Enfin, l'augmentation future du quota laitier (+1,5% en trois ans à partir de 2006) est simulée avec, d'un côté, une hausse des volumes produits et, de l'autre, un accroissement des charges¹.

Cette simulation est conduite à structures et productivités constantes. Les effets potentiels de la réforme en termes d'évolution de la productivité (des facteurs de production ou des consommations intermédiaires) et d'adaptations des systèmes techniques (modification des assolements, optimisation des déclarations, etc.) ne sont donc pas pris en compte. La diminution à venir du nombre d'exploitations devrait entraîner une augmentation du montant des aides directes² par exploitation et par emploi, supérieure à celle évaluée. Le taux de dépendance à l'égard de ces aides (mesuré par le ratio "aides directes/résultat courant avant impôt")³ pourrait, quant à lui, s'établir à un niveau proche des valeurs estimées. L'augmentation de la taille des structures s'accompagne, en effet, très souvent d'une amélioration des revenus, mais également d'une progression des montants d'aides directes perçus.

Pour rendre compte des résultats de simulation et mettre en évidence certains effets différenciés, les exploitations laitières sont réparties selon différents critères : la taille du quota laitier ; le niveau d'efficacité productive (mesuré par le ratio "valeur ajoutée brute/production agricole") ; la région administrative (seules celles ayant un nombre relativement conséquent d'exploitations laitières sont présentées dans les tableaux) ; le système technique. Sur ce dernier point, les unités "spécialisées" sont celles qui relèvent des OTEX n° 41 "bovins lait" et n° 43 "bovins-lait, élevage et viande", alors que les unités "diversifiées" sont celles qui relèvent des autres OTEX. Pour les unités "spécialisées", trois systèmes fourragers sont distingués : "maïs non limité" (plus de 30% de maïs fourrage dans la surface fourragère principale), "maïs limité" (entre 10% et 30%) et "herbager" (moins de 10%).

Principaux résultats

L'incidence de la baisse du prix du lait

L'intensité du report de la baisse du prix d'intervention du beurre (-25%) et de la poudre de lait écrémé (-15%) sur le prix du lait payé aux producteurs reste, à ce jour, encore très difficile à apprécier. Cela dépendra, pour l'essentiel, de l'effet cumulé de trois facteurs : l'évolution du niveau d'ajustement entre l'offre et la demande de lait au sein du marché communautaire (sous l'effet de la hausse

programmée des quotas et de l'évolution de la balance commerciale des nouveaux entrants dans l'UE) ; le contenu d'un éventuel futur accord agricole dans le cadre du cycle multilatéral de Doha (baisse des restitutions aux exportations et ouverture de nouveaux contingents à droits de douanes réduits) ; l'évolution des rapports de force internes à la filière laitière (report des volumes des produits industriels vers les produits de grande consommation, partage des marges entre producteurs, transformateurs et distributeurs, etc.).

Pour évaluer la sensibilité potentielle des exploitations laitières françaises à une baisse du prix du lait, il a été considéré (à titre d'exemple) que celui-ci baisserait de 10% de manière immédiate et non compensée (soit une baisse de 20% avec une compensation à hauteur de moitié). Une telle baisse (qualifiée par certains acteurs de pessimiste) entraînerait, en moyenne nationale, un recul du chiffre d'affaires de 6 760 euros par exploitation laitière, soit l'équivalent de 23% de leur résultat courant avant impôt (RCAI). Cette baisse estimée du revenu serait toutefois minorée par une diminution, au cours de l'année suivante, des cotisations sociales de l'exploitant. Plus que de la taille de leur quota laitier, la sensibilité du revenu des exploitations laitières à la baisse de prix dépendra, pour une grande part, de leur spécialisation agricole (les unités diversifiées étant moins sensibles) et de leur niveau d'efficacité productive (ratio "valeur ajoutée brute/production agricole"). Ainsi, une baisse du prix du lait de 10% se manifesterait par un recul moyen du RCAI de 39% dans les 17 300 exploitations laitières ayant une faible efficacité productive (ratio inférieur à 20%), contre "seulement" 18% dans les 34 000 unités ayant une forte efficacité productive (ratio supérieur à 40%). Croisée aux classes de quota laitier, cette analyse indique que les grandes structures peu efficaces seraient, dans une telle perspective, fortement fragilisées et, vraisemblablement moins résistantes que les unités efficaces, de taille moyenne (tableau 1).

Du fait de l'hétérogénéité des structures et des écarts de performances économiques, les exploitations laitières ne sont pas toutes capables d'affronter, avec la même force, une baisse du prix du lait. Cela est d'autant plus vrai que le montant des futurs paiements compensatoires par exploitation sera proportionnel au quota laitier, sans différenciation selon la taille de l'exploitation ou selon d'autres critères (intensification, localisation, etc.). La sensibilité des exploitations à une éventuelle baisse de prix dépendra également des choix qui seront faits, au plan national, pour répartir les enveloppes de flexibilité (267 millions d'euros en France à l'horizon 2006-2007). Elle devrait également dépendre de leur localisation géographique : la baisse de prix pourrait être plus forte dans les régions orientées vers les produits industriels (telles que celles de l'Ouest) que dans celles spécialisées en productions fromagères sous signes de qualité (Franche-Comté, Jura, Alpes du Nord, etc.).

La montée en puissance des aides directes

La baisse des prix institutionnels sera accompagnée d'une forte hausse des paiements directs : ceux-ci devraient représenter environ 4,2 milliards d'euros à

¹ Pour la hausse des charges opérationnelles (les charges fixes sont considérées comme stables), il a été considéré que chaque euro de production laitière supplémentaire est accompagné d'une hausse des charges fixée à 0,40 euro (montant forfaitaire).

² Les aides directes. Elles correspondent aux subventions d'exploitation mentionnées dans le compte de résultat de l'exploitation agricole et attribuées au titre de l'année civile donnée. Outre les paiements compensatoires de la PAC, les aides directes relatives au développement rural (indemnités compensatoires de handicaps naturels, mesures agri-environnementales) et les autres types d'aides directes (calamités agricoles, soutiens directs régionaux, etc.) sont également considérées. Les aides directes relatives aux investissements et à l'installation (dotations aux jeunes agriculteurs) sont, en revanche, exclues.

³ La valeur ajoutée brute = Production de l'exercice (nette des achats d'animaux) - Consommations intermédiaires (aliments, semences, engrais, produits phytosanitaires, etc.) - Loyers, fermage et métayage - Assurances + Rabais, ristournes et remises.

Le résultat courant avant impôt (RCAI) = Valeur ajoutée brute - Frais de personnel (salaires + charges sociales) + Transfert de charges et autres produits de gestion courante - Dotations aux amortissements + Produits financiers - Charges financières.

l'horizon 2008 à l'échelle communautaire (dont environ 0,85 milliard d'euros en France). Le coût budgétaire global de l'OCM lait et produits laitiers deviendra alors, y compris dans l'hypothèse d'une forte diminution des soutiens indirects (restitutions, etc.), nettement supérieur à celui de l'exercice 2002 (2,5 milliards d'euros).

La réforme de la PAC devrait se manifester, entre 2000 et 2008, par une hausse moyenne des aides directes de 53% sur l'ensemble des exploitations laitières françaises. Le montant total des aides directes par exploitation laitière, qui est passé en moyenne nationale de 2 600 € en 1990 à 17 000 € en 2000, pourrait ainsi atteindre 26 100 € en 2008 (sans prendre en compte l'effet, qui pourrait être important, d'une poursuite de la restructuration des exploitations). Il devient, en 2008, comparable à celui octroyé, en moyenne nationale, aux exploitations "bovins-viande" (29 100 €). Supérieur à celui des unités "ovins-caprins" (21 300 €), il reste plus faible que celui des unités "grandes cultures" (36 400 €). La hiérarchie régionale observée quant au montant des aides directes par exploitation laitière doit être mise en relation, d'une part, avec la taille des structures (les paiements directs étant alloués sur la base du quota), et d'autre part, avec l'importance des cultures céréalières et du cheptel de bovins-viande. En montagne (Auvergne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, etc.), les crédits accordés au titre du développement rural (principalement les indemnités compensatoires de handicaps naturels et les mesures agri-environnementales), qui ne sont pas intégrés dans le calcul du paiement unique, représenteront toujours, au terme de la mise en application de la révision à mi-parcours, plus du tiers des montants totaux d'aides directes. Le ratio "aides directes/RCAI" augmente également très rapidement dans les exploitations laitières françaises : de 14% en 1990 à 58% en 2000, il pourrait atteindre 125% à horizon 2008. Ce taux de dépendance à l'égard des aides directes, au demeurant sensible à l'intensité de la baisse du prix du lait prise en compte dans la simulation (20%) est, en 2008, supérieur à 100% dans toutes les régions (tableau 2).

Cette augmentation rapide et importante des aides directes suscite certaines inquiétudes chez de nombreux producteurs de lait, historiquement attachés au système des prix garantis. Ils redoutent d'autant plus ce changement de cap que l'instauration des paiements directs au secteur laitier interviendra parallèlement à la mise en œuvre progressive d'autres dispositifs qui auront pour effets de réduire les paiements (modulation, plafonds nationaux) ou de transformer leur statut (découplage).

L'impact du dispositif de modulation

La révision à mi-parcours de la PAC prévoit également la mise en œuvre, dans tous les Etats membres, d'un dispositif obligatoire de modulation des aides directes. Celui-ci se substituera à celui facultatif appliqué, depuis 1999, dans certains pays (France, Royaume-Uni), au titre de l'article 4 du règlement horizontal de l'Agenda 2000. La modulation s'appliquera au-delà d'une franchise de 5 000 euros d'aides directes par exploitation. Le taux de prélèvement est fixé à 5% en 2007.

D'après la simulation réalisée à l'horizon 2008, ce nouveau dispositif de modulation concernera, en France, les trois quarts des exploitations professionnelles (toutes OTEX confondues) pour un prélèvement budgétaire d'environ 310 millions d'euros (dont un tiers proviendra des exploitations laitières). Dans le secteur laitier, 94% des exploitations seront modulées pour un prélèvement moyen estimé à 960 euros par exploitation. Assez faible, ce prélèvement représente 3,5% des aides directes

totales de 2008 ou 4,4% du résultat courant de 2008 (tableau 3). Le moindre niveau de prélèvement dans les zones laitières extensives et/ou de montagne s'explique de deux manières : les mesures du second pilier de la PAC (dont les mesures agri-environnementales et les indemnités compensatoires de handicaps naturels), qui jouent un rôle important dans ces zones, ne sont pas soumises à la modulation ; du fait d'une référence laitière par exploitation souvent limitée, le montant des paiements directs relatifs au secteur laitier est plus faible.

Le dispositif de modulation retenu doit plus être assimilé à un système de dégressivité généralisée des crédits qu'à un système de prélèvements budgétaires ciblés sur les exploitations les plus aidées. Il se différencie en cela du dispositif mis en œuvre en France entre 2000 et 2002, qui reposait sur un taux de prélèvement variable en fonction de la dimension économique des exploitations. L'impact redistributif de la modulation, qui sera faible, ne pourra être véritablement apprécié qu'une fois les redistributions de crédits opérées via le développement rural. Les exploitations localisées en montagne pourraient sortir gagnantes de cette opération car elles participeront faiblement aux prélèvements budgétaires, alors qu'elles seront assez bien placées pour bénéficier des mesures de développement rural.

Le découplage et l'éventuelle régionalisation

Pour accentuer le niveau de découplage, les aides directes (ou une partie d'entre elles) actuellement allouées dans le cadre des OCM seront remplacées par un paiement unique à l'exploitation (Conseil européen, 2003). Au titre de la subsidiarité, les Etats membres disposent de certaines marges de manœuvre pour appliquer ce dispositif : la date d'entrée en vigueur (2005, 2006 ou 2007) ; l'intensité du découplage (total ou partiel) ; le mode de détermination des références de droits à primes : références historiques individuelles relatives à la période 2000-2002 ou application d'une régionalisation qui pourrait conduire à ce que le montant du paiement unique de l'exploitation corresponde au produit de sa superficie par un montant forfaitaire par hectare, commun à l'ensemble des agriculteurs d'une même région.

La simulation poursuit deux objectifs : le premier consiste à évaluer le montant du paiement unique 2008 pour différentes catégories d'exploitations laitières (montant rapporté à l'exploitation, à l'hectare, aux aides directes et au résultat courant) ; le second propose de mesurer l'impact sur le résultat courant de l'application du principe de régionalisation du paiement unique (au taux de 100%). Deux hypothèses sont testées : H1 correspond à la mise en œuvre d'un découplage total ; H2 correspond à l'application d'un découplage partiel : les soutiens couplés regroupent 25% des aides directes aux grandes cultures (hors jachère), 100% de la prime aux vaches allaitantes (PMTVA), 40% de la prime à l'abattage et 50% des primes ovines.

Trois enseignements principaux ressortent de l'analyse des résultats de simulation (tableaux 4, 5 et 6) :

a) Contrairement à ce qui est mis en évidence pour d'autres types d'exploitations (bovins-viande et ovins-caprins), le décalage observé entre le découplage total et le découplage partiel est plutôt faible pour les exploitations laitières. Dans le cas du découplage total (H1), le paiement unique s'élève, en moyenne nationale, à 23 000 € par exploitation laitière en 2008, soit l'équivalent de 319 € par hectare (sont concernées les superficies fourragères et les superficies de céréales, d'oléoprotéagineux et de cultures industrielles), 88% des aides directes et 110% du résultat courant. Avec le découplage partiel (H2), ce montant est porté

à 19 100 € par exploitation (soit 266 €/ha, 73% des aides directes et 92% du résultat courant). Les futurs paiements directs relatifs à l'OCM lait étant obligatoirement et intégralement découplés, la grande majorité des producteurs de lait pourraient ne pas avoir intérêt à ce que l'option du découplage partiel soit retenue. Protégée par le maintien des quotas (qui limite l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur), l'application d'un découplage total serait, en effet, susceptible d'ouvrir de nouvelles opportunités productives aux éleveurs laitiers (comme par exemple le développement du cheptel allaitant ou l'abandon des cultures céréalières, etc.). Dans une vision plus collective et moins corporatiste de l'évolution de l'agriculture française, les producteurs de lait pourraient néanmoins soutenir, par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles, la voie du découplage partiel.

b) Le montant du paiement unique par exploitation laitière augmente fortement avec la taille et le niveau d'intensification. Outre les primes aux superficies de maïs fourrage, les unités intensives bénéficient également, très souvent, d'aides directes pour leurs superficies de grandes cultures et pour leurs cheptels de jeunes bovins. Ainsi, par exemple, le montant du paiement unique par exploitation s'élève, en 2008, à 37 900 euros dans les unités du système "maïs non limité" ayant un quota supérieur à 300 000 kg, contre seulement 8 200 euros dans les unités du système "herbager" ayant un quota compris entre 100 000 et 200 000 kg (tableau 4). La fixation de références historiques individuelles de droits à primes conduirait à préserver ces écarts importants entre les systèmes intensifs et extensifs. Ces derniers disposeraient alors d'un montant total de soutiens directs plus limité pour faire face à la baisse de prix du lait et s'orienter, à l'avenir, vers d'autres productions. Les unités intensives pourront, quant à elles, abandonner certaines productions (céréales et/ou jeunes bovins) tout en mobilisant les paiements directs historiquement acquis pour développer d'autres activités agricoles ou rurales.

c) Le montant du paiement unique par hectare diffère fortement selon les systèmes productifs. Ainsi, dans l'hypothèse H2, il est en moyenne nationale de 140 euros dans les 23 500 exploitations laitières spécialisées du système "herbager" contre 348 euros dans les 26 500 unités spécialisées du système "maïs non limité". Du fait de la concentration géographique de ces

systèmes techniques, ces écarts se retrouvent également entre les régions (tableau 5). De 144 euros par hectare dans les exploitations laitières localisées en Auvergne, ce montant passe à 182 euros en Rhône-Alpes, 283 euros en Pays de la Loire, 322 euros en Bretagne et 335 euros en Picardie. L'application d'une régionalisation du paiement unique (au taux de 100%) aurait, dans toutes les régions, des conséquences particulièrement négatives pour les exploitations laitières spécialisées du système "maïs non limité" (-21% du RCAI 2008, en moyenne nationale, dans H1 et -32% dans H2). La situation serait inverse pour les exploitations du système "herbager" (+64% dans H1 et +40% dans H2). Si la régionalisation semble difficile à envisager en l'état, du fait d'une redistribution trop forte de crédits entre catégories d'exploitations (tableau 6), d'autres systèmes, plus progressifs et moins radicaux, pourraient être explorés. Cela pourrait concerner, par exemple, l'application d'un système hybride, prenant en compte un certain équilibre (variable dans le temps) entre la référence individuelle de l'exploitation et les références régionales ou nationales.

Conclusion

Près de deux décennies après la mise en application des quotas laitiers, la révision à mi-parcours constitue une rupture substantielle pour les exploitations laitières. Si le nombre d'exploitations laitières a, en France, déjà fortement diminué au cours des trente dernières années (de 700 000 unités au début des années soixante-dix à environ 115 000 en 2003), l'intensité de la future restructuration n'est pas encore fixée. Au-delà des phénomènes démographiques classiques, il importe de considérer deux autres facteurs clés : l'évolution du prix du lait payé aux producteurs et les décisions nationales qui seront prises au titre de la subsidiarité (découplage total ou partiel, critères de répartition des fonds de flexibilité, gestion de la réserve nationale des droits, mutualisation totale ou partielle du paiement unique, etc.). L'instauration du découplage devrait modifier les équilibres économiques au sein des exploitations laitières et inciter certains producteurs à se spécialiser vers les productions les plus rentables. Cependant, la localisation géographique de l'exploitation (conditions de production, encadrement industriel, etc.), l'importance des coûts fixes et les aspirations des agriculteurs resteront des freins aux réorientations majeures des systèmes productifs.

Vincent CHATELLIER, INRA-ESR Nantes
vchatel@nantes.inra.fr

Pour en savoir plus

Chatellier V. (2003). *La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) : évolution des aides directes, modulation et découplage.* Document de travail, INRA ARPENT - Région des Pays-de-la-Loire, 17 p. + annexes.

Chatellier V., Jacquerie V. (2003). *Les exploitations laitières dans l'Union européenne : situation actuelle et perspectives face aux réformes de la PAC.* Rapport final pour l'ONILAIT, avril, 230 p.

Chatellier V. (2002). Les exploitations laitières françaises sont-elles assez performantes pour faire face à une baisse du prix du lait ? *INRA Productions Animales*, vol. 1, n° 15, pp. 17-30.

Institut de l'Élevage (2003). Réforme de la PAC, le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 : enjeux et premières analyses. *Le Dossier Économie de l'Élevage*, n° 329, 65 p.

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.

Tableau 1 : Impact d'une baisse du prix du lait de 10% sur le résultat courant des exploitations laitières
- selon le niveau d'efficacité productive et la taille du quota laitier par exploitation (en France) -

	Ratio « Valeur ajoutée brute / Production agricole » (en %)				Ensemble
	Moins de 20%	20% à 30%	30% à 40%	Plus de 40%	
Nombre d'exploitations laitières					
Moins de 100 000 kg	4 100	4 800	5 000	5 700	19 700
De 100 000 à 200 000 kg	8 800	9 300	15 500	15 000	48 600
De 200 000 à 300 000 kg	2 700	7 400	10 300	7 100	27 400
Plus de 300 000 kg	1 700	4 800	8 500	6 200	21 200
Ensemble	17 300	26 300	39 300	34 000	116 900
Résultat courant avant impôt (RCAI) par emploi familial en 2000 (en euros)					
Moins de 100 000 kg	6 600	9 100	12 200	14 700	10 900
De 100 000 à 200 000 kg	6 500	12 600	15 700	20 000	14 800
De 200 000 à 300 000 kg	9 300	15 100	19 900	25 100	18 800
Plus de 300 000 kg	16 000	20 300	23 400	30 700	24 300
Ensemble	8 400	14 800	18 800	23 200	17 600
Impact d'une baisse (instantanée et non compensée) du prix du lait de 10% sur le résultat courant 2000					
Moins de 100 000 kg	-21%	-16%	-13%	-12%	-14%
De 100 000 à 200 000 kg	-48%	-27%	-22%	-18%	-23%
De 200 000 à 300 000 kg	-44%	-31%	-24%	-19%	-25%
Plus de 300 000 kg	-34%	-29%	-25%	-20%	-24%
Ensemble	-39%	-28%	-23%	-18%	-23%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 2 : Evolution estimée des aides directes aux exploitations laitières françaises entre 2000 et 2008
- selon les régions administratives -

Résultats moyens par exploitation	Nombre d'exploitations laitières	Aides directes 2000 (euros)	Aides directes 2008 (euros)	Variation 2000 à 2008		Aides directes 2000 / RCAI 2000	Aides directes 2008 / RCAI 2008
				En euros	En %		
Aquitaine	4 960	14 500	21 900	+7 400	+51%	72%	145%
Auvergne	9 640	13 300	19 400	+6 000	+45%	58%	115%
Basse-Normandie	12 540	15 800	25 100	+9 300	+59%	60%	142%
Bretagne	22 320	12 300	21 900	+9 600	+78%	40%	100%
Ch-Ardenne	2 990	38 100	51 200	+13 100	+34%	93%	165%
Franche-Comté	5 510	14 800	22 800	+8 000	+54%	52%	119%
Haute-Normandie	4 030	25 400	36 400	+11 100	+44%	63%	124%
Lorraine	5 010	29 600	43 400	+13 700	+46%	62%	123%
Midi-Pyrénées	4 910	13 400	20 200	+6 800	+51%	62%	130%
Nord-Pas-de-Calais	6 290	16 300	25 300	+9 000	+56%	56%	122%
Pays de la Loire	16 040	15 900	25 400	+9 600	+60%	55%	123%
Picardie	3 620	28 600	40 900	+12 300	+43%	91%	197%
Poitou-Charentes	2 750	31 100	42 900	+11 800	+38%	78%	148%
Rhône-Alpes	9 920	12 200	18 400	+6 200	+51%	53%	118%
France	116 930	17 000	26 100	+9 100	+53%	58%	125%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 3 : Impact de la modulation des aides directes (en 2008) pour les exploitations laitières françaises
- selon les régions administratives -

Résultats moyens par exploitation	Exploitations laitières modulées		Prélèvement lié à la modulation (pour les seules unités modulées)		
	En nombre	En % du total des exploitations laitières	En euros par exploitation	En % des aides directes 2008	En % du résultat courant 2008
Aquitaine	4 810	97%	760	3,4%	5,0%
Auvergne	7 950	82%	390	1,8%	2,1%
Basse-Normandie	11 540	92%	860	3,2%	4,6%
Bretagne	21 530	96%	790	3,5%	3,4%
Ch-Ardenne	2 990	100%	2 210	4,3%	7,1%
Franche-Comté	4 970	90%	680	2,8%	3,4%
Haute-Normandie	4 030	100%	1 540	4,2%	5,2%
Lorraine	5 010	100%	1 750	4,0%	4,9%
Midi-Pyrénées	4 770	97%	590	2,9%	3,7%
Nord-Pas-de-Calais	6 290	100%	970	3,8%	4,7%
Pays de la Loire	15 540	97%	1 000	3,8%	4,8%
Picardie	3 620	100%	1 720	4,2%	8,3%
Poitou-Charentes	2 750	100%	1 790	4,2%	6,2%
Rhône-Alpes	8 360	84%	460	2,3%	2,7%
France	109 980	94%	960	3,5%	4,4%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 4 : Montant estimé du paiement unique dans les exploitations laitières françaises (en 2008)
 - selon le type d'exploitation, l'intensité du découplage (H1 : total, H2 : partiel) et la taille du quota laitier -

	Spécialisées								Diversifiées		Ensemble	
	Maïs non limité		Maïs limité		Herbager		Ensemble		H1	H2	H1	H2
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2				
Nombre d'exploitations laitières												
Moins de 100 000 kg	700		5 800		7 500		14 000		5 600		19 700	
De 100 000 à 200 000 kg	9 700		15 000		11 800		36 500		12 100		48 600	
De 200 000 à 300 000 kg	9 300		7 400		2 600		19 300		8 200		27 400	
Plus de 300 000 kg	6 800		5 000		1 500		13 300		7 900		21 200	
Ensemble	26 500		33 200		23 500		83 200		33 800		116 900	
Montant du paiement unique 2008 par exploitation (en euros)												
Moins de 100 000 kg	ns	ns	11 200	7 400	7 200	4 600	9 100	6 000	16 300	12 200	11 200	7 800
De 100 000 à 200 000 kg	15 400	13 200	14 200	12 000	9 900	8 200	13 100	11 100	25 500	20 700	16 200	13 500
De 200 000 à 300 000 kg	22 900	19 900	23 200	19 800	15 900	13 600	22 100	19 000	35 300	29 400	26 000	22 100
Plus de 300 000 kg	37 900	32 800	36 300	31 300	23 300	21 200	35 600	30 900	62 300	51 900	45 600	38 700
Ensemble	23 800	20 500	19 000	15 800	10 600	8 500	18 100	15 300	34 900	28 700	23 000	19 100
Montant du paiement unique 2008 par hectare (en euros)												
Moins de 100 000 kg	395	ns	295	195	181	117	236	155	300	224	259	180
De 100 000 à 200 000 kg	391	337	275	234	164	136	256	217	343	279	285	237
De 200 000 à 300 000 kg	398	346	292	249	183	156	316	272	367	306	335	285
Plus de 300 000 kg	414	359	318	274	188	170	344	298	380	317	361	307
Ensemble	403	348	293	245	174	140	293	247	360	295	319	266

ns : non significatif

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 5 : Montant estimé du paiement unique dans les exploitations laitières françaises (en 2008)
 - selon deux hypothèses de découplage (H1 : total et H2 : partiel) et les régions administratives -

	Paiement unique 2008 par exploitation (euros)		Paiement unique 2008 par hectare* (euros)		Paiement unique 2008 / aides directes 2008 (en %)		Paiement unique 2008 / RCAI 2008 (en %)	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Aquitaine	20 000	16 500	381	314	91%	75%	133%	109%
Auvergne	11 300	8 700	187	144	59%	45%	67%	52%
Basse-Normandie	20 800	17 900	328	282	83%	71%	118%	101%
Bretagne	20 100	17 400	371	322	92%	80%	91%	79%
Ch-Ardenne	49 200	40 000	308	250	96%	78%	159%	129%
Franche-Comté	17 200	14 700	194	165	76%	64%	90%	77%
Haute-Normandie	36 300	30 400	377	316	100%	83%	123%	103%
Lorraine	39 900	34 000	298	254	92%	78%	113%	96%
Midi-Pyrénées	16 500	13 400	303	246	82%	66%	106%	86%
Nord-Pas-de-Calais	24 400	20 700	391	332	96%	82%	117%	99%
Pays de la Loire	24 300	19 500	353	283	96%	77%	118%	95%
Picardie	39 500	33 000	401	335	97%	81%	190%	158%
Poitou-Charentes	41 200	33 400	372	301	96%	78%	142%	115%
Rhône-Alpes	12 600	10 500	218	182	68%	57%	81%	68%
France	23 000	19 100	319	266	88%	73%	110%	92%

(*) Hectares de SFP+SCOP+cultures industrielles

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 6 : Impact de la régionalisation du paiement unique dans les exploitations laitières françaises (2008)
 - variation du RCAI 2008 selon le type, l'intensité du découplage (H1 : total, H2 : partiel) et la région -

	Spécialisées								Diversifiées		Ensemble	
	Maïs non limité		Maïs limité		Herbager		Ensemble		H1	H2	H1	H2
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2				
Aquitaine	ns	ns	ns	ns	ns	ns	-8%	-47%	1%	-16%	-1%	-21%
Auvergne	ns	ns	5%	-17%	35%	11%	30%	6%	17%	1%	24%	4%
Basse-Normandie	-19%	-22%	15%	5%	ns	ns	1%	-6%	1%	-1%	1%	-5%
Bretagne	-6%	-11%	11%	5%	ns	ns	0%	-5%	-2%	-5%	0%	-5%
Ch-Ardenne	ns	ns	-1%	-6%	50%	38%	16%	9%	-3%	-9%	3%	-3%
Franche-Comté	ns	ns	-13%	-12%	35%	22%	26%	15%	-16%	-18%	11%	3%
Haute-Normandie	-20%	-23%	3%	-2%	ns	ns	-3%	-8%	-5%	-9%	-5%	-8%
Lorraine	ns	ns	17%	2%	38%	22%	19%	5%	-9%	-13%	8%	-3%
Midi-Pyrénées	ns	ns	26%	0%	ns	ns	30%	2%	-12%	-25%	10%	-11%
Nord-Pas-de-Calais	-30%	-35%	-2%	-10%	ns	ns	-19%	-26%	-9%	-11%	-12%	-15%
Pays de la Loire	-14%	-27%	23%	7%	ns	ns	6%	-8%	0%	-13%	4%	-10%
Picardie	-61%	-75%	ns	ns	ns	ns	-51%	-64%	-17%	-22%	-23%	-28%
Poitou-Charentes	-6%	-23%	ns	ns	ns	ns	13%	-5%	-13%	-22%	-5%	-17%
Rhône-Alpes	ns	ns	0%	-10%	44%	28%	20%	8%	1%	-7%	13%	2%
France	-21%	-32%	15%	-2%	64%	40%	12%	-5%	-3%	-14%	3%	-7%

ns : non significatif

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

IMPACTS SUR L'OFFRE DES RÉGIONS FRANÇAISES DES DIFFÉRENTES OPTIONS DE LA RÉFORME DE LA PAC DE 2003

D'une manière générale, un découplage complet des aides, une des options possibles de la réforme de 2003, se traduit par une régression des grandes cultures et une extensification de la production de viande bovine ; extensification permettant d'échapper à la déprise. Selon les régions, les évolutions sont toutefois contrastées. Les grandes cultures se maintiennent mieux dans les régions déjà spécialisées et baissent plutôt dans les zones les moins performantes, notamment en montagne. Le découplage complet est surtout défavorable au maintien du cheptel allaitant dans les régions du centre de la France où il y a en même temps extensification (alors que les élevages y sont déjà extensifs) et diminution du cheptel. Le recouplage partiel de la prime aux bovins mâles ne suffit pas à inverser nettement ces tendances, contrairement au recouplage de la prime à la vache allaitante. Dans les régions plus intensives, de l'ouest par exemple, les possibilités d'adaptation apparaissent plus importantes, même en cas de découplage complet : le cheptel bovin viande ne régresse pas avec l'extensification qui se fait au détriment des grandes cultures. Le recouplage partiel peut ainsi se traduire par une augmentation du cheptel bovin-viande. Si l'objectif des pouvoirs publics est de maintenir un certain équilibre dans la répartition géographique du cheptel bovin, le maintien de la prime couplée pour les vaches allaitantes peut se justifier.

Les effets régionaux sont l'une des questions posées par l'application de la nouvelle réforme de la PAC de 2003. Dans la mesure où le découplage donne un plus grand rôle directeur au marché, on peut s'attendre à une relocalisation des productions, et donc, pour certaines régions, à une délocalisation de celles-ci, voire même à une déprise. La possibilité laissée aux Etats d'opter pour un découplage partiel des aides est d'ailleurs justifiée par le souci de maintenir la production dans certaines zones, notamment dans les régions les moins performantes ou les régions intermédiaires.

L'étude des effets régionaux nécessite le recours à des outils appropriés tels que la programmation mathématique positive utilisée ici (cf. encart). Elle est centrée sur l'analyse de l'offre, dans les différentes régions françaises, pour les principaux produits relevant des OCM concernées par la réforme. L'une des principales limites de l'analyse est de considérer les prix régionaux comme exogènes, à la différence d'autres modèles macro-économiques comme le modèle MEGAAF pour la France entière (cf. Gohin, dans ce dossier) où les prix sont endogènes.

Le découplage considéré dans les simulations s'appuie sur 25 régions, les zones de plaine et de montagne étant distinguées en Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Auvergne.

Encart : La modélisation régionale par la PMP

La modélisation de l'offre est réalisée à un niveau régional par la programmation mathématique positive (PMP). Cette approche est fondée sur l'observation de l'offre pour une année de base, considérée comme optimum compte tenu du système de prix et des mesures de politique agricole en vigueur et sur l'hypothèse d'une croissance des charges variables en fonction de la surface engagée dans chaque activité. Les modèles régionaux construits sont des modèles d'allocation de surface, la marge brute constituant le critère de maximisation. Ces marges sont calculées pour chaque région à partir des données du RICA de 1997 (année de base de la modélisation), par l'estimation des charges variables par hectare et des chargements sur chaque type de fourrage. Les coefficients du progrès technique utilisés sont nationaux et sont obtenus à partir de données macro-économiques.

La modélisation utilisée permet une adaptation des coûts variables, des rendements et des chargements aux variations des prix et des subventions par tête dans le cas du bétail. Cette adaptation est réalisée en deux étapes : a) un ajustement activité par activité basé sur des fonctions de rendement ou de chargement de type Cobb-Douglas ; b) une transformation homothétique des fonctions de coût dans les modèles PMP.

Trois scénarios sont examinés à l'horizon de 2008 :

- **Découplage total** : découplage complet des aides, au sens de la réforme de 2003.

- **Découplage partiel "PMTVA"** : découplage à 75% des grandes cultures, maintien de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) couplée à 100% et maintien de la PCO (prime aux caprins et aux ovins) couplée à 50 %.

- **Découplage partiel "PSBM"** : découplage à 75% des grandes cultures, maintien de la prime spéciale aux bovins mâles (PSMB) couplée à 75% et maintien de la prime compensatoire ovine (PCO) couplée à 50 %.

Les résultats de ces scénarios sont exprimés par rapport à un scénario de base dans lequel toutes les aides de la réforme de 2003 auraient conservé en 2008 les formes d'attribution adoptées par l'Agenda 2000, c'est-à-dire essentiellement couplées à la surface pour les cultures arables et à la tête de bétail pour le secteur bovin-viande. L'étude s'appuie en outre sur les données du réseau d'information comptable agricole (RICA) de 1997. Dans une première étape, on analysera brièvement, au niveau national, les évolutions projetées en 2008, par le modèle, dans le scénario central. Puis, on étudiera, toujours au niveau national, les résultats des trois scénarios, avant d'aborder les effets régionaux.

De 1997 à 2008 selon le scénario central : plus de céréales, moins d'oléagineux et recul sensible de la production de viande bovine

L'une des principales mesures de l'Agenda 2000 avait été d'introduire un découplage partiel en grandes cultures, en alignant le montant des primes par hectare des oléagineux sur celui des céréales. L'effet attendu et constaté est une régression des oléagineux au profit des céréales : dans notre modèle (cf. tableau 1), les oléagineux reculent ainsi, par rapport à 1997, de 30% en surface et de 19% en production. De 1997 à 2003, la baisse observée de la surface en oléagineux n'est que de 10%. La baisse plus accentuée de ces surfaces dans les résultats du modèle tient à deux éléments :

- Sur un horizon plus long, les gains de productivité sont plus élevés pour les céréales que pour les oléagineux, ce qui devrait conduire, dans le régime Agenda 2000, du moins à rapport de prix inchangé, à un effritement constant des oléagineux.

- Le modèle ne prend pas en compte la jachère non alimentaire et les contrats d'agriculture durable mis en place pour favoriser les assolements multiples et de fait freiner le recul des oléagineux.

Une composante importante des évolutions projetées est le maintien de gains de productivité dans le secteur laitier, via l'augmentation du rendement laitier. Les baisses de prix des produits laitiers, adoptées par la réforme, et leur compensation partielle par des aides directes ne sont pas suffisantes pour que les quotas soient inutilisés. Le maintien de la production laitière, conjugué à une augmentation du rendement par vache, entraîne une diminution du cheptel laitier et libère ainsi des surfaces. Cette libération de surfaces fourragères ne profite pourtant pas au cheptel allaitant qui reste quasiment stable, compte tenu des baisses de prix programmées (-20%) compensées en partie seulement par la hausse de primes par tête et les mesures du contrôle de l'offre. La production de viande bovine baisse ainsi

sensiblement (-6%), compte tenu de la réduction du cheptel laitier.

C'est en production céréalière que les marges par hectare s'améliorent le plus, malgré les baisses de prix de l'Agenda 2000 (-15%), compensées seulement en partie par une augmentation des aides à la surface. Cette amélioration des marges tient aux gains de productivité et génère une augmentation de la surface en céréales de 8% et de la production de 17%. L'augmentation des rendements de 9% est la résultante de l'effet positif de gains de productivité et de l'effet négatif induit par la baisse des prix.

Les effets d'un découplage complet des aides au sens de la réforme de 2003 : entre déprise et extensification de la production

L'une des options de la réforme de la PAC de 2003 est le découplage complet des aides dans les OCM cultures arables, viande bovine, viande ovine et lait, c'est-à-dire la conversion de ces aides en un montant global par exploitation, fixé sur base historique : ces aides dépendaient, dans l'Agenda 2000, des surfaces en cultures arables, des têtes de bétail en viandes bovine et ovine ou des quotas laitiers.

Ce découplage a plusieurs effets qu'il est possible de décomposer analytiquement pour comprendre les résultats du modèle :

- Dans le secteur des grandes cultures, pris isolément, le découplage n'a pas d'incidence, du moins à court terme, puisque la nouvelle prime unique à l'exploitation n'est pas fondamentalement différente, pour chaque exploitation, d'une prime unique à l'hectare instaurée dans l'Agenda 2000.

- Dans le secteur laitier, pris isolément, l'incidence du découplage est nulle tant que les quotas restent remplis, ce qui est le cas dans la situation étudiée. On observe toutefois une extensification de la production induite par la suppression de la prime spécifique au maïs fourrage.

- L'incidence du découplage se marque essentiellement dans l'affectation des surfaces entre les grandes cultures, les fourrages pour bovins-viande et ovins ou la mise en friche.

Dans un premier temps, nous supposons que le chargement par type de fourrage reste inchangé, ce qui correspond plutôt à une vision de court terme. Une certaine extensification de la production de la viande bovine apparaît toutefois du fait de la suppression de la prime spécifique au maïs fourrage. Globalement, les paiements prévus dans l'Agenda 2000, ramenés à l'hectare, sont plus élevés dans les grandes cultures que dans les fourrages pour la viande. Ainsi, les marges hors subventions baissent plus dans les grandes cultures avec le découplage que dans les secteurs de la viande. Les surfaces en grandes cultures régressent donc de 2,3% pour les céréales (cf. tableau 2). Les marges hors subventions deviennent négatives sur les terres marginales : il apparaît alors un phénomène de déprise qui concerne 2,4 % de la surface. Les surfaces fourragères baissent également et le cheptel ovin (+11,3 %), dont les paiements ramenés à l'hectare étaient initialement plus faibles, se développe au détriment du cheptel bovin-viande (-9,5%).

Dans un horizon de moyen terme, les systèmes de production, notamment d'élevage, sont nettement moins rigides et la suppression des primes spécifiques par tête

modifie le chargement "optimum" sur le cheptel bovin-viande (qui passe par hectare de SFP de 1,31 à 1,09 d'après notre modélisation) et incite donc les producteurs de viande à extensifier. Les prairies progressent alors au détriment des grandes cultures (-5% pour les céréales) et la baisse du cheptel bovin-viande (-8,5%) est légèrement moins forte que sans adaptation. L'extensification remplace la déprise.

Le découplage partiel : des résultats nécessairement intermédiaires, entre l'absence du découplage et le découplage

Le découplage partiel conduit nécessairement à des résultats intermédiaires entre le scénario central et le scénario avec découplage. Lorsque 25% des paiements grandes cultures restent couplés à l'hectare (c'est-à-dire dans les deux scénarios de découplage partiel), les surfaces en céréales ne baissent que de 2% (au lieu de 5%, dans le scénario avec découplage) avec une moindre progression de la SFP. Mais, le maintien à 100% des primes PMTVA par tête ou le maintien à 75% des primes PSBM par tête ralentit l'extensification qui serait induite par le découplage et le cheptel bovin-viande régresse moins, surtout dans le scénario de recouplage de la PMTVA (-3,2%).

La spécialisation relative des régions sous l'effet du découplage

L'impact du découplage des aides sur l'allocation des surfaces et l'offre est assez contrasté, selon les régions (cf. tableau 4). Ces différences s'expliquent par la position des diverses activités pratiquées et par les possibilités d'adaptation dans chaque région.

Ainsi, les céréales reculent peu et progressent même dans les régions où les grandes cultures sont déjà dominantes ou associées à une production de lait intensive (Ile-de-France, Picardie, Nord-Pas-de-calais, Aquitaine ou même Alsace). Les rendements y sont alors élevés, ce qui rend peu attractif le développement d'autres productions. Par contre, le recul des céréales s'observe dans deux cas :

- Dans les régions peu performantes où les rendements sont bas, notamment dans les régions de haute et moyenne montagne (Midi-Pyrénées, Limousin, Auvergne et les régions du sud-est).
- Dans les régions où la production bovine est relativement intensive et où l'extensification s'effectue au détriment de la sole céréalière. C'est le cas, par exemple, des Pays-de-la-Loire (comme le constatent aussi dans ce dossier Michel Lherm *et alii*).

Dans toutes les régions, la production de viande bovine (systèmes allaitants ou taurillons laitiers) s'extensifie, mais cette extensification n'a pas le même effet sur la production¹ selon les caractéristiques des systèmes :

- Dans les régions extensives, comme les bassins allaitants du Centre, où une proportion importante des producteurs sont des naisseurs, les chargements initiaux sont déjà bas et la possibilité de progression des surfaces fourragères est limitée. Le découplage accroît cette extensification, mais celle-ci se traduit plutôt par un net recul du cheptel allaitant (Bourgogne, Auvergne).
- Dans les régions plutôt intensives où la production de viande est le fait de naisseurs-engraisseurs allaitants ou

d'engraisseurs de taurillons laitiers, l'extensification qui se fait, comme on l'a vu, au détriment des grandes cultures, permet un maintien du cheptel bovin-viande (les Pays-de-la-Loire, et dans une moindre mesure, la Bretagne). C'est le cas également dans certaines régions où coexistaient initialement grandes cultures et production de viande (Centre et Champagne-Ardenne).

Enfin, on peut souligner qu'en dehors d'une régression des céréales, le découplage a peu d'effet sur les régions de montagne à dominante laitière (Rhône-Alpes et, dans une moindre mesure, Midi-Pyrénées).

Les régions d'élevage bovin très sensibles aux options du recouplage

Si on simule l'option du maintien de 25% des aides directes aux grandes cultures avec l'une des options de couplage partiel de la viande bovine et l'option du couplage à 50% des ovins-caprins, la baisse des surfaces en céréales serait atténuée essentiellement dans les régions non spécialisées ou les moins performantes. La mesure est pratiquement sans effet dans les régions de grandes cultures telles que l'Ile-de-France, le Nord ou la Picardie.

En ce qui concerne la viande bovine, les options simulées ont des effets opposés dans les régions selon l'élevage pratiqué, comme on pouvait s'y attendre. Le couplage de la PMTVA est favorable au maintien de la production dans toutes les régions mais plus particulièrement dans les régions d'élevage allaitant extensif (Bourgogne, Auvergne, Limousin, Aquitaine, Centre et Poitou-Charentes). Par rapport au découplage complet, ces régions sont, par contre, peu sensibles au maintien de 75% de la PSBM. Celui-ci ne suffit donc pas dans ces régions à maintenir le niveau du cheptel allaitant.

Par contre, le maintien de 75% de la PSBM renforce dans les régions intensives (Bretagne, Pays-de-la-Loire) leur spécialisation dans l'engraissage. A la différence du découplage complet, on aurait des niveaux de chargement qui resteraient relativement élevés et le cheptel bovin-viande augmente même par rapport au scénario central.

Quelques conclusions

En terme de différenciations régionales, le découplage des aides tel qu'il est proposé dans une des options de la réforme de 2003 a deux effets principaux qui sont en relations interdépendantes :

- Un accroissement de la spécialisation relative des régions, notamment pour les grandes cultures qui se maintiennent mieux dans les bassins déjà spécialisés et qui régressent fortement dans les zones intermédiaires et dans les zones de montagne.
 - Une extensification de la production dans les systèmes bovin-viande qui se marque par un recul du cheptel beaucoup plus important dans les bassins allaitants du centre de la France que dans les régions intensives de l'ouest.
- Si deux des objectifs de la réforme sont de favoriser une agriculture moins intensive, d'une part, et de ralentir la croissance de la production, d'autre part, pour permettre à l'Union européenne de mieux tenir ses engagements aux niveaux internationaux, le découplage complet des aides apparaît comme cohérent. Comme le note Gohin dans ce dossier, il inverse notamment la tendance

¹ Le tableau 4 qui donne les variations de production ou de cheptel en pourcentage est quelquefois trompeur dans la mesure où il est calculé à partir de valeurs initiales faibles. Il faut donc le lire conjointement avec le tableau 3 qui fournit les valeurs absolues.

observée depuis les années 70 du retournement des prairies au profit des labours. Nos résultats ne prédisent pas une déprise mais le risque est toutefois peut-être sous-estimé dans notre modèle, compte tenu des anticipations des agriculteurs sur leurs références : la jachère volontaire qui était possible depuis la réforme de 1992 n'a pas en fait été pratiquée et ce, peut être, compte tenu d'une crainte des producteurs de perdre une partie de leurs références lors de réformes ultérieures de la PAC. Une instauration définitive des droits à subvention sur base historique peut favoriser la déprise. Mais, notre modèle, comme d'autres, ne peut s'appuyer que sur des observations du passé.

Le recouplage partiel des aides atténue évidemment les deux effets que nous avons mentionnés. Le recouplage partiel de la prime au bovin mâle ne permet pas, par rapport au découplage total, de mieux maintenir la production dans les bassins allaitants du centre de la France et

favorise l'expansion des élevages intensifs, notamment dans les régions de l'ouest. Ce n'est pas le cas du recouplage de la prime aux vaches allaitantes. Si l'objectif des pouvoirs publics est de maintenir un certain équilibre dans la répartition géographique du cheptel bovin, le maintien de la prime couplée pour les vaches allaitantes peut être justifié.

A terme, une logique de marché, avec un découplage complet des aides, pourrait en effet conduire à des évolutions pour la production bovine comparables, mais certes atténuées, à celles de la production porcine. Comme dans le modèle américain, certaines régions pourraient se spécialiser dans le naissage (centre de la France) et d'autres dans l'engraissement (ouest de la France). Avec les problèmes que pose sur l'environnement, comme pour le porc, la concentration de la production.

Ahmed BARKAOUI, UMR INRA-LEF Nancy
et Jean-Pierre BUTAULT, UMR INRA-INA.PG Economie publique Grignon
barkaoui@nancy-engref.inra.fr - butault@nancy-engref.inra.fr

Pour en savoir plus

Barkaoui A. et Butault J.-P. (2000). Programmation mathématique positive et offre de céréales et d'oléagineux dans l'Union européenne sous l'Agenda 2000. *Economie et Prévision*, vol. 1, n° 142, pp. 13-25.

Barkaoui A. et Butault J.-P. (2000). *Effets de scénarios alternatifs de politique agricole commune sur le secteur des grandes cultures dans les régions européennes.* Rapport pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Nancy, INRA-ESR, 150 p.

**Tableau 1 : Impacts simulés du scénario de base : projection à l'horizon 2008
de la réforme 2003 avec le mode de soutien de l'Agenda 2000**
- résultats nationaux en % par rapport à 1997 -

	Scénario central
	(% par rapport à 1997)
Céréales : surfaces	7.5
production	16.6
Oléagineux : surfaces	-30.1
production	-18.7
Surface Fourragère Principale	-1.6
cheptel bovin-viande (*)	0.8
Production de viande bovine (**)	-6.3
Cheptel ovin :	1.4
	(part dans la SAU)
Jachère volontaire	0.0
	(unités de gros bovin / hectare de SFP)
chargement viande bovine	1.33

(*) y compris taurillons et veaux laitiers
(**) y compris vaches de réforme laitières

Tableau 2 : Impacts simulés de la réforme de 2003
- résultats nationaux agrégés en % par rapport au scénario de base -
(distinction court et moyen terme)

Découplage :	Total PMTVA ^(a) PSBM ^(b)			Total PMTVA ^(a) PSBM ^(b)		
	Vision de court terme : Sans adaptation ^(c)			Vision de moyen terme : Avec adaptation ^(d)		
	(% par rapport à la base)					
Céréales : surfaces	-2.3	-0.6	0.8	-5.4	-2.0	-1.8
Oléagineux : surfaces	-1.3	-0.6	0.8	-2.6	-0.8	-0.2
SFP	-2.0	-0.6	-1.8	7.7	4.1	4.1
Cheptel bovin-viande	-9.5	-5.7	-6.9	-8.5	-3.2	-6.9
Production de viande bovine	-6.6	-4.1	-4.9	-6.1	-2.3	-5.0
Cheptel ovin	11.3	7.2	11.0	-1.1	2.1	0.3
	(part dans la SAU)					
Jachère volontaire	2.4	1.0	0.9	0.1	0.1	0.0
	(unités de gros bovin / hectare de SFP)					
chargement viande bovine	1.31	1.30	1.33	1.09	1.23	1.18

(a) découplage partiel avec l'option du maintien de la PMTVA

(b) découplage partiel avec l'option du maintien de 75% de la PSBM

(c) à technologie inchangée

(d) les rendements, chargements et charges variables s'adaptent aux variations de prix

Tableau 3 : Impacts simulés de la réforme 2003 à l'horizon 2008 avec adaptation des rendements et des chargements - résultats régionaux en niveau du scénario de base et du scénario du découplage total -

	Scénario de base				Scénario découplage total			
	céréales	SFP	Cheptel bovin-viande	Chargement	céréales	SFP	Cheptel bovin-viande	Chargement
	000 ha	000 ha	000 ugb	ugb / ha	000 ha	000 ha	000 ugb	ugb / ha
Ile-de-France	323	7	4	1.33	323	8	3	
Champagne-Ardenne	697	348	189	1.26	666	391	192	1.04
Picardie	628	171	138	2.36	636	165	90	1.69
Haute-Normandie	310	246	176	1.91	302	245	151	1.60
Centre	1334	321	268	1.15	1309	360	262	0.90
Basse-Normandie	291	719	311	1.39	282	735	261	1.09
Bourgogne	679	786	793	1.16	654	816	680	0.96
Nord-Pas-de-Calais	357	208	151	2.21	374	194	106	1.84
Lorraine	419	510	321	1.46	405	525	255	1.10
Alsace	174	66	35	1.62	184	56	19	1.54
Franche-Comté	175	410	121	1.07	159	415	100	0.84
Pays-de-la-Loire	670	1047	870	1.68	543	1198	882	1.35
Bretagne	639	752	318	2.52	595	809	341	2.18
Poitou-Charentes	717	482	290	1.38	657	560	273	1.14
Aquitaine	516	397	345	1.36	514	407	294	1.14
Midi-Pyrénées (plaine)	615	650	449	1.19	586	819	416	0.96
Midi-Pyrénées (montagne)	49	270	169	1.18	30	290	157	0.99
Limousin	95	703	628	1.09	20	778	616	0.92
Rhône-Alpes (plaine)	340	391	167	1.24	333	404	161	1.01
Rhône-Alpes (montagne)	43	249	49	0.93	33	265	48	0.79
Auvergne plaine)	85	160	148	1.14	79	168	126	0.94
Auvergne (montagne)	213	904	522	1.03	185	938	477	0.88
Languedoc-Roussillon	93	86	79	2.07	87	92	76	1.81
PACA	77	58	10	1.69	71	67	9	1.55
Corse	0	44	34	1.40	0	44	30	1.34
France	9539	9985	6585	1.33	9027	10749	6025	1.09

Tableau 4 : Impacts simulés de la réforme 2003 à l'horizon 2008 avec adaptation des rendements et des chargements - résultats régionaux des trois scénarios en % par rapport à la base -

Découplage :	Céréales % par rapport à la base			SFP % par rapport à la base			Cheptel bovin-viande % par rapport à la base			Chargement UGB/ha		
	Total	pmtva	psbm	Total	pmtva	psbm	Total	pmtva	psbm	Total	pmtva	psbm
Ile-de-France	0	0	1									
Champagne-Ardenne	-4	0	-3	12	3	8	1	-10	3	1.04	1.12	1.15
Picardie	1	2	2	-3	-8	-6	-34	-31	-22	1.69	2.02	2.11
Haute-Normandie	-3	2	1	0	-3	-1	-14	-16	-4	1.60	1.70	1.83
Centre	-2	-2	3	12	11	-12	-3	13	-24	0.90	1.06	0.96
Basse-Normandie	-3	3	-2	2	-1	1	-16	-19	-1	1.09	1.17	1.31
Bourgogne	-4	-8	4	4	8	-3	-14	1	-17	0.96	1.08	1.01
Nord-Pas-de-Calais	5	8	5	-7	-14	-8	-30	-37	-17	1.84	2.12	2.14
Lorraine	-3	3	-1	3	-3	1	-20	-25	-13	1.10	1.20	1.27
Alsace	6	11	5							1.54	2.86	1.67
Franche-Comté	-9	-3	-3	1	-2	1	-17	-19	-7	0.84	0.91	0.94
Pays-de-la-Loire	-19	-7	-16	14	6	12	1	1	8	1.35	1.57	1.48
Bretagne	-7	-3	-6	8	4	6	7	-1	14	2.18	2.37	2.38
Poitou-Charentes	-8	-7	-4	16	13	9	-6	12	-7	1.14	1.34	1.22
Aquitaine	0	-4	3	2	7	-2	-15	13	-20	1.14	1.40	1.16
Midi-Pyrénées (plaine)	-5	2	-1	26	19	21	-7	0	-10	0.96	1.14	0.98
Midi-Pyrénées (montagne)	-40	-23	-23	7	4	4	-7	0	-8	0.99	1.13	1.03
Limousin	-79	-49	-60	11	7	8	-2	0	-5	0.92	1.04	0.95
Rhône-Alpes (plaine)	-2	5	1	3	-3	1	-4	-8	-3	1.01	1.15	1.09
Rhône-Alpes (montagne)	-22	-9	-14	6	4	5	0	-2	1	0.79	0.89	0.82
Auvergne plaine)	-7	-8	-4	5	5	3	-15	-4	-12	0.94	1.06	1.00
Auvergne (montagne)	-14	-6	-6	4	2	2	-9	0	-8	0.88	1.01	0.93
Languedoc-Roussillon	-7	-5	-5	7	5	5	-4	6	-2	1.81	2.04	1.91
PACA	-8	-10	-10	16	20	20	-4	-2	-9	1.55	1.74	1.63
Corse				0	0	0	-13	-3	-12	1.34	1.43	1.35
France	-5.4	-2.0	-1.8	7.7	4.1	4.1	-8.5	-3.2	-6.9	1.09	1.23	1.18

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA RÉFORME DE LA PAC DE 2003 ET LE RÉGIME DU PAIEMENT UNIQUE : IMPACTS DE DIFFÉRENTES OPTIONS DE MISE EN OEUVRE AU NIVEAU FRANÇAIS

La principale innovation de la réforme de la PAC de 2003 par rapport aux précédentes est l'introduction du régime du paiement unique. Le principe général est de briser le lien entre le soutien des revenus agricoles et l'acte de production agricole. Toutefois, cette réforme autorise certaines dérogations à ce principe général, et ce à la discrétion des États membres. L'objectif de cet article est d'évaluer au niveau français les conséquences sur les marchés et les revenus de quatre options de mise en œuvre de ce nouveau régime. Les simulations montrent que les impacts sur les marchés agricoles sont relativement peu sensibles à ces options, à la différence des revenus agricoles. Selon nos simulations, la possibilité d'introduire une aide unique à la surface fourragère à la place des aides directes animales apparaît comme un possible compromis entre les différents enjeux.

Objet de la recherche

Quatre ans seulement après la réforme dite Agenda 2000, l'Union européenne (UE) a adopté en juin 2003 une nouvelle réforme de sa politique agricole commune (PAC). Par certains côtés, cette nouvelle réforme se situe dans la lignée des précédentes avec de nouvelles baisses de prix garantis compensées par des aides directes. Elle introduit toutefois un élément nouveau, le régime du paiement unique (RPU), régulièrement présenté comme le découplage des aides directes mais qui doit être distingué du découplage tel que défini dans l'accord agricole du cycle d'Uruguay ou encore de celui mis en œuvre aux États-Unis depuis 1996. Ce nouveau régime va se substituer à la plupart des aides directes actuellement octroyées dans le cadre des Organisations communes de marchés (OCM). Contrairement aux aides directes qu'il remplace, ce paiement unique n'est pas (hormis quelques exceptions) lié à une production particulière.

Face aux risques que représente le RPU, notamment en termes de déprise et de distorsions de concurrence entre activités et exploitations agricoles, la réforme accorde aux États membres certaines flexibilités dans la mise en œuvre de cet instrument. En premier lieu, certains éléments de couplage peuvent être maintenus dans des limites bien définies. En second lieu, la mise en œuvre du RPU peut s'effectuer au niveau de l'exploitation ou à un niveau régional.

Naturellement, les impacts de cette nouvelle réforme vont dépendre de la manière dont les États membres vont utiliser ces possibilités. L'objectif de cet article est alors d'évaluer les conséquences de diverses options de mise en œuvre française du RPU sur les équilibres des marchés agricoles (productions, échanges, prix) et les revenus agricoles.

Méthodologie

Les simulations présentées dans cet article sont conduites à l'aide du modèle d'équilibre général de l'agriculture et de l'agro-alimentaire français (MEGAAGF). Ce modèle est un modèle d'équilibre général calculable (EGC) statique de l'économie française, déjà mobilisé à plusieurs reprises pour simuler les effets de changements de politique agricole (voir Gohin 2003 pour la plus récente application). Nous soulignons juste ici que ce modèle est caractérisé par : i) une représentation détaillée des principales filières agricoles concernées par cette réforme, avec la distinction tant des secteurs d'amont que ceux de l'aval, ii) une représentation explicite et complémentaire des instruments de politique agricole (instruments aux échanges, de maîtrise de l'offre, de soutien interne, ...), iii) une modélisation de la mobilité des facteurs primaires de production, autorisant par exemple la prise en compte de l'hétérogénéité du facteur terre et iv) une modélisation flexible des technologies de production, notamment des possibilités de substitution entre les intrants, et des préférences des ménages. Plus d'informations peuvent être trouvées dans Gohin (2002).

Dans toute évaluation quantitative d'une politique économique, la définition d'une situation de référence est fondamentale. En effet, de l'état des marchés dépendent les effets des politiques. Le tableau 1 fournit quelques indicateurs de la situation de référence utilisée pour évaluer la réforme de la PAC de 2003. Cette situation intègre la réforme Agenda 2000 de la PAC, notamment la réforme laitière d'augmentation du quota (1,5%), de baisse des prix d'intervention (15%) et d'instauration d'aides directes liées au quota (25 €/tonne de lait). En revanche, le scénario de référence n'intègre pas de nouvelles contraintes internationales qui pourraient résulter

des négociations conduites dans le cadre du cycle du millénaire.

Cette situation de référence est caractérisée par les équilibres suivants. Les exportations françaises sur le marché mondial représentent toujours un débouché important dans le cas du blé tendre (15,7%) et de l'orge (19,6%). Pour cette dernière, l'écart entre le prix domestique et le cours mondial est toujours conséquent (27% du prix domestique). Sur le marché de la viande bovine, la production domestique est entièrement écoulée sur le marché communautaire et le prix domestique d'équilibre est bien supérieur au cours mondial. Les mesures de protection à l'entrée sont très actives. La production de lait augmente parallèlement au volume du quota ; le volume supplémentaire de lait est essentiellement transformé en fromages et autres produits laitiers à forte valeur ajoutée. Les excédents de produits laitiers exportés sur le marché mondial diminuent significativement, ce qui contribue à une remontée des cours mondiaux, mais ceux-ci restent encore nettement inférieurs aux prix domestiques (surtout pour le beurre).

Au niveau des activités agricoles, les surfaces cultivées en grandes cultures sont relativement stables à 12,7 millions d'hectares. A l'inverse, les surfaces destinées à la production de fourrages diminuent significativement et s'établissent à 10,8 millions d'hectares. Les niveaux d'aides rapportées à l'hectare diffèrent selon les activités : 358 euros/ha pour les surfaces en grandes cultures, 283 euros/ha en moyenne pour les surfaces utilisées par les activités d'élevage lorsque l'on ramène l'ensemble des aides directes animales à la surface. Enfin, les aides directes représentent une part importante de la valeur ajoutée (VA) agricole pour l'activité grandes cultures (56%) et pour l'activité élevage bovin (50%).

Impacts de diverses options de mise en oeuvre du régime de paiement unique

A partir de la situation de référence décrite ci-dessus, nous testons quatre options de mise en oeuvre du RPU au niveau français. Ces quatre options s'appuient sur des hypothèses communes pour tous les instruments de la PAC hors aides directes (nouvelle baisse de 10% du prix d'intervention du beurre, nouvelle compensation de cette baisse de prix, maintien du taux de gel des terres, maintien des instruments de l'accès au marché et des possibilités d'exportations subventionnées, ...) et ne tiennent pas compte de la modulation et de sa redistribution.

Impacts de l'option "Aide historique"

La première option testée, dénommée par la suite option aide historique, correspond au cas où le RPU est défini au niveau de chaque exploitation, où aucun élément de couplage n'est introduit et où la politique nationale en termes de gestion administrative des droits au paiement empêche la capitalisation de ce soutien dans le foncier (sur l'exemple des droits à produire du lait qui transitent par la réserve nationale, à la différence de ceux qui accompagnent les transactions foncières).

Cette option conduit à des ajustements substantiels sur le marché du foncier, avec une diminution sensible des surfaces arables (5,1%) compensée par une augmentation des surfaces fourragères (6,0%), ce qui représente encore un transfert de 650 000 hectares (cf. tableau 2). Ceci s'accompagne d'une forte baisse des valeurs foncières. Deux phénomènes principaux concourent à ces résultats. D'une part, dans la situation de référence, l'aide directe aux surfaces arables est supérieure à l'équivalent aide directe aux surfaces fourragères. D'autre part, la suppression des aides directes animales, plus particulièrement de la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) et

de la prime à l'abattage (PAB) réduit les incitations à la production de bovins, qui à son tour conduit à une augmentation du prix des bovins. Cet effet positif sur ce prix vient soutenir la valeur des surfaces fourragères. L'effet combiné de ces deux mécanismes est donc une augmentation des surfaces fourragères, notamment des prairies, prenant ainsi le contre-pied du phénomène observé depuis plus de 30 ans de retournement des prairies.

Logiquement, les baisses des surfaces arables vont de pair avec les baisses des productions de grandes cultures, qui sont toutefois plus limitées que les effets surfaces. En effet, les transferts de surface s'opèrent en premier lieu sur les terres les moins "productives". Par exemple, la production domestique de blé tendre recule de 3,1% (cf. tableau 3) pour une surface diminuant de 5%.

La baisse de la production domestique de céréales est quasiment entièrement supportée par une diminution des exportations sur le marché mondial (par exemple, baisse de 16,5% des exportations de blé tendre). En d'autres termes, la demande domestique de céréales est très stable. La même stabilité est observée au niveau de la demande de tourteaux d'oléagineux, si bien que cette option conduit à des importations supplémentaires pour compenser la baisse de la production domestique, soit une aggravation du déficit français en matières protéiques.

Sur le marché des viandes, nous observons une diminution relativement limitée de la production de bovins (1,6%), ce qui est à mettre partiellement au crédit de l'augmentation observée du prix à la production (4,1%). Il importe de souligner très fortement à ce stade que cette augmentation des prix n'est possible que grâce au maintien d'une préférence communautaire, empêchant toute importation supplémentaire. La situation inverse s'observe pour les ovins/caprins où la baisse de production domestique (6%) est compensée par des importations supplémentaires dans le cadre de contingents tarifaires inutilisés dans la situation de référence (8,4%).

Les productions domestiques de porc et volailles augmentent légèrement pour satisfaire l'augmentation de la demande domestique de ces viandes (respectivement 0,6% et 0,5%). En effet, la hausse du prix à la production (et à la consommation) de bovins induit un phénomène de report entre les viandes à la consommation finale, favorable aux viandes blanches.

Les marchés des produits laitiers sont très peu affectés par cette option. En particulier, la production nationale de lait reste figée au niveau du quota laitier. La baisse supplémentaire de 10% du prix d'intervention du beurre implique une baisse de 3% du prix du lait, baisse qui n'annule pas la rente unitaire de la situation de référence. Les principaux effets sont une baisse limitée des productions de beurre (1%), une forte baisse des exportations subventionnées de beurre (52,6%) et une légère augmentation de la production domestique de fromages et autres produits laitiers.

Au niveau des VA dégagées par les différentes activités agricoles, la suppression des aides directes actuelles entraîne naturellement une forte diminution de celles-ci. Toutefois, lorsque l'on ajoute à ces VA obtenues de l'acte de production les aides historiques, alors les variations sont nettement plus limitées. A ce stade, nous reconnaissons que cette addition est un peu abusive dans la mesure où les aides historiques ne dépendent pas d'une activité courante. Nous effectuons tout de même afin de simplifier la comparaison entre les différentes options. Le tableau 4 fait apparaître que la VA de l'activité grandes cultures au niveau national diminue de 98 millions d'euros, soit une baisse de 1,2%. Dans la mesure où les surfaces en grandes cultures diminuent de 5,1%, il

résulte que la VA par hectare de grandes cultures, aide historique incluse, s'améliore de 3,9%. La VA de l'activité élevage laitier s'améliore également, de 83 millions d'euros, soit encore une progression de 1,7%. L'effet majeur ici est l'augmentation du prix des bovins car la baisse du prix du lait est juste compensée par la revalorisation de "l'aide directe lait". La plus forte augmentation est enregistrée par l'activité de l'élevage bovin, avec un gain au niveau national de 108 millions d'euros, soit +2,7%. Au niveau de la branche agricole, nous observons un gain de VA de 104 millions d'euros, soit 0,5%. Par conséquent, les pertes de VA de l'activité grandes cultures sont dépassées par les gains de VA des autres activités agricoles.

Au niveau macro-économique, il apparaît que l'augmentation de la VA agricole n'empêche pas une diminution du travail agricole, le nombre d'heures travaillées dans l'agriculture diminuant de 4,2% (cf. tableau 5). Le remplacement des aides directes actuelles par une aide historique complètement indépendante de l'activité de production réduit les incitations à la production et par suite l'utilisation d'intrants et facteurs primaires de production, y compris le travail. Les dépenses budgétaires sont légèrement en hausse, du fait de la revalorisation des aides directes de l'OCM lait ; la baisse des subventions aux exportations de produits laitiers et de céréales ne compense pas cette hausse. Finalement, cette option aide historique entraîne une augmentation du bien être global (mesuré par la variation équivalente) de 36 millions d'euros. Par conséquent, le soutien du revenu agricole devient plus efficace d'un point de vue économique.

Impacts de l'option "Prime unique"

La deuxième option testée, dénommée par la suite option prime unique, suppose la mise en œuvre d'une prime unique à la surface au niveau national, toujours indépendante du type d'activité (pas de couplage). Par ailleurs, nous supposons qu'il n'y a pas de politique nationale visant à réglementer les transferts de droits à paiement. Dans la pratique, nous simulons une prime unique à la surface de 330 euros par hectare pour les surfaces admissibles hors jachère obligatoire.

Le tableau 2 montre que l'introduction de cette prime unique modifie légèrement les allocations de surface par rapport à l'option précédente. La prime unique entraîne une baisse plus forte des surfaces arables (6,5% contre 5,1%) et parallèlement une augmentation plus forte des surfaces fourragères (7,8% contre 6%). Le mécanisme économique est le suivant. Toutes les terres cultivées en France ne sont pas de la même qualité, ce qui est pris en compte dans la modélisation (cf. supra). Par conséquent, l'option prime unique accorde une même aide directe à des surfaces de qualité différente et donc de valeur différente. En valeur relative, il s'ensuit donc une augmentation plus forte des terres de moindre qualité par rapport à des terres de haute qualité, ce qui est favorable aux premières et défavorable aux secondes (pour une présentation plus détaillée de ce mécanisme, voir Gohin *et al.*, 1999). La valeur des surfaces arables est pratiquement inchangée (légère baisse de 1,3%). En revanche, la valeur des surfaces fourragères explose (augmentation de 95,2%), si bien que dans la situation finale les deux valeurs sont très proches.

Les effets sur les marchés sont qualitativement identiques à ceux obtenus avec l'option aide historique ; seule change l'ampleur des effets. Ainsi, les baisses des productions domestiques et des exportations de grandes cultures sont plus accentuées. A contrario, la baisse de la production domestique de bovins est plus limitée (1,1% contre 1,6%), de même que l'augmentation du prix des bovins est réduite (2,8% contre 4,1%).

Les effets les plus remarquables de cette option concernent les VA (paiement unique compris). Celle de l'activité grandes cultures diminue de 699 millions d'euros, soit de 8,7%. La VA unitaire baisse quant à elle de 2,2%. Ces baisses de VA sont principalement attribuables à la baisse des aides directes dont bénéficie cette activité dans la situation de référence. A l'inverse, les VA des activités élevage bovin et élevage laitier s'accroissent notablement, de 453 millions d'euros (+11,4%) pour le premier, de 254 millions d'euros (+5,2%) pour le second. Ce sont encore les mêmes mécanismes qui jouent mais évidemment dans le sens inverse. Au niveau de la VA de la branche agricole, les gains dépassent les pertes : augmentation de cet indicateur de 75 millions d'euros (+0,4%). Ce gain est légèrement inférieur à celui obtenu avec l'option aide historique. Cela vient principalement du fait que l'augmentation du prix domestique des bovins est plus limitée.

Avec cette option, on observe toujours une diminution du travail agricole. Le bien-être global s'améliore de 108 millions, soit plus qu'avec l'option aide historique, notamment parce que les consommateurs sont moins pénalisés par l'augmentation du prix des bovins. En revanche, ce meilleur gain global s'accompagne d'une plus forte redistribution du soutien entre les activités agricoles.

Impacts de l'option "Découplage partiel"

La troisième option testée, dénommée par la suite option découplage partiel, fait usage des possibilités de recouplage de certaines aides directes : 25% pour les aides grandes cultures, 100% pour la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), 40% pour la PAB et 50% pour la prime ovine. Les aides directes restantes sont mises en œuvre comme dans l'option aide historique. Cette troisième option répond au souci de vouloir garder des outils de régulation des marchés mais ne satisfait pas strictement les actuels critères internationaux de découplage car le soutien dépend en partie du type d'activités.

L'option découplage partiel conduit, comme les deux précédentes options, à un transfert des surfaces arables vers les surfaces fourragères. L'ampleur de cet effet est moins prononcé : baisse de 2,7% des surfaces arables et augmentation de 3,2% des surfaces fourragères, transfert portant alors sur 345 000 hectares. Par conséquent, l'effet de couplage des aides directes grandes cultures domine l'effet de couplage des aides directes bovines. Ce résultat ne doit pas étonner dans la mesure où la PMTVA, principale aide directe animale préservée dans cette option, a relativement peu d'effets sur le marché.

Les effets sur les marchés de cette option découplage partiel sont encore qualitativement identiques et du même signe que ceux obtenus avec les deux précédentes options. Par exemple, nous obtenons toujours une baisse de la production domestique de blé tendre mais elle n'atteint plus que 1,5%. Les exportations sur le marché mondial de blé tendre reculent également nettement moins (7,9% contre 16,5% et 23,4% dans les deux premières options). A l'inverse, la baisse de la production domestique de bovins est plus forte (elle atteint 2,1%) et l'augmentation du prix domestique des bovins est plus conséquente également (5,2%). Les effets de report de consommation entre les différentes viandes sont donc plus importants, ce qui profite aux activités hors sol et explique pour partie la relative stabilité de la production domestique d'ovins/caprins. Les effets sur les marchés des produits laitiers sont toujours les mêmes.

Les effets sur les VA des différentes activités sont compris entre ceux obtenus avec les deux premières options. Nous avons toujours une baisse de la VA de l'activité grandes cultures (212 millions d'euros), certes plus importante qu'avec l'option aide historique (98 millions d'euros) mais nettement moins qu'avec l'option prime unique (699 millions d'euros). Il est intéressant de remarquer que la VA par hectare est pratiquement inchangée (très légère augmentation de 0,1%). La VA de l'activité élevage laitier est en hausse de 86 millions d'euros, valeur très proche de celle atteinte avec l'option aide historique. Ce résultat ne doit pas étonner non plus car pour cette activité, l'essentiel des aides directes est dans la partie historique, seule reste une petite part de PAB. La VA de l'activité élevage bovin augmente de 256 millions d'euros, car cette activité garde maintenant le bénéfice des anciennes aides directes couplées (notamment PSBM). Au total, la VA de la branche agricole augmente de 140 millions d'euros. C'est la plus forte hausse entre les trois options analysées jusqu'ici, conséquence de la plus forte augmentation du prix des bovins.

Le maintien de certaines aides directes couplées à l'activité permet de limiter la baisse du travail agricole (baisse de 2,6%) comparativement aux deux autres options. En revanche, cette option conduit à une détérioration du bien-être global (baisse de 85 millions d'euros de la variation équivalente). Ceci est le reflet d'une situation de second rang où certaines distorsions s'accroissent et même dépassent les réductions des autres distorsions. Dans le cas présent, la principale distorsion qui augmente est celle liée au maintien de la préférence communautaire pour la viande bovine qui conduit à un rationnement de la demande domestique (pour plus de détails, voir Gohin, 2002). Ajoutons également qu'avec cette option, les baisses plus limitées d'exportations subventionnées de céréales participent à cet effet bien-être global. Bien évidemment, cette perte de bien-être global disparaîtrait si les niveaux des instruments aux échanges (accès au marché et compétition à l'exportation) devaient être revus à la baisse.

Impacts de l'option "Prime fourragère"

La dernière option testée, dénommée par la suite option prime fourragère, retient la possibilité de convertir toutes les aides directes animales en une aide directe unique aux surfaces fourragères, différente de l'aide directe unique aux surfaces arables. Dans la pratique, nous simulons une prime unique à la surface fourragère de

300 euros par hectare et maintenons les aides directes actuelles aux surfaces grandes cultures.

La principale différence entre cette option et celle de la prime unique est donc un niveau différent d'aides directes aux surfaces, qui devient plus favorable à l'activité grandes cultures et corrélativement moins favorable aux activités d'élevage. Les effets sur les marchés des produits et de la terre sont donc semblables à ceux observés dans l'option prime unique mais plus favorables pour l'activité des grandes cultures. Par exemple, le transfert de surfaces s'établit à 700 000 hectares contre 840 000 avec l'option prime unique.

La VA globale de l'activité grandes cultures diminue toujours (341 millions d'euros) mais la VA par hectare de surface en grandes cultures s'améliore maintenant de 1,1%. Notons que le gain au niveau de la branche agricole est strictement identique à celui de l'option prime unique. En revanche, le bien-être global s'améliore dans une moindre mesure (51 contre 108 millions d'euros) mais reste positif.

Conclusion

La réforme de la PAC de 2003 donne certaines marges de manœuvre aux Etats membres pour l'application d'un nouvel instrument, le RPU. Dans cette communication, quatre options sont examinées au niveau français : aide historique, prime unique, découplage partiel et prime fourragère. De manière générale, 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.

En revanche, les options de mise en œuvre du RPU ont un impact conséquent sur les revenus (mesurés par la VA) dégagés par les différentes activités agricoles mais qui se compensent au niveau de la branche agricole. L'option aide historique fige pratiquement les revenus des différentes activités agricoles mais pose la question de la légitimité à terme du RPU. L'option prime unique est la plus efficace mais induit de fortes redistributions entre activités et soutient surtout les détenteurs de terre. L'option découplage partiel limite clairement ces transferts mais aux prix d'une inefficacité globale et d'une possible contestation à l'OMC. Enfin, l'option prime fourragère apparaît selon ces simulations plutôt comme un possible compromis entre toutes ces forces.

Alexandre GOHIN, INRA ESR Rennes
gohin@roazhon.inra.fr

Pour en savoir plus

Gohin A., Guyomard H., Le Mouël C. (1999). *Measuring the degree of decoupling of alternative internal support policy instruments : the green box issue.* In : European agriculture facing the 21st century in a global context. Proceedings of the 9th Congress of the European Association of Agricultural Economists, Warsaw, pp 78-95.

Gohin A. (2003). La filière laitière française face à la libéralisation des échanges : simulations d'impacts à partir du modèle MEGAAF. *Notes et études économiques*, n° 19 (A paraître).

Gohin A. (2002). *Les propositions de révision à mi-parcours de la politique agricole commune : évaluation des impacts sur l'agriculture française à partir du modèle MEGAAF.* Rapport de recherches RR02-01, INRA-Rennes, 139 p., disponible à : <http://www.rennes.inra.fr/economie/pdf/RR02-01.pdf>

EC (2003). *CAP reform summary.* Directorate-General for Agriculture, consultable à : <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/>

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.

LA REFORME DE LA PAC DE 2003 ET LE REGIME DU PAIEMENT UNIQUE :
IMPACTS DE DIFFERENTES OPTIONS DE MISE EN OEUVRE AU NIVEAU FRANÇAIS
Alexandre GOHIN, INRA ESR Rennes

Tableau 1 : Quelques caractéristiques de la situation de référence

Marché du foncier		Marché des produits agricoles		Importance du soutien	
<i>Terre arable</i>		<i>Blé tendre</i>		<i>Activité grandes cultures</i>	
Surfaces (Milliers ha)	12783	Part de la production exportée	15,7%	Valeur des aides (Millions €)	4577
Rémunération (€/ha)	424	Ecart cours mondial/prix domestique	5,6%	Part aides dans valeur ajoutée	56%
Aide directe (€/ha)	358	<i>Orge</i>		<i>Activité élevage laitier</i>	
<i>Terre fourragère</i>		Part de la production exportée	19,6%	Valeur des aides (Millions €)	897
Surfaces (Milliers ha)	10843	Ecart cours mondial/prix domestique	27%	Part aides dans valeur ajoutée	18%
Rémunération (€/ha)	217	<i>Viande bovine</i>		<i>Activité élevage bovin</i>	
Aide directe (€/ha)	283	Part de la production exportée	0%	Valeur des aides (Millions €)	1999
		Ecart cours mondial/prix domestique	44%	Part aides dans valeur ajoutée	50%
		<i>Beurre</i>		<i>Budget agricole</i>	
		Part de la production exportée	2%	Aides directes totales (Millions €)	7650
		Ecart cours mondial/prix domestique	35%	Dépenses agricoles (Millions €)	8080

Tableau 2 : Impacts des différentes options de mise en oeuvre du régime du paiement unique sur le marché foncier (en % par rapport à la situation de référence)

	Aide historique	Prime unique	Découplage partiel	Prime fourragère
Surfaces arables	-5,1	-6,5	-2,7	-5,5
Rémunération surfaces arables	-72,4	-1,3	-57,1	+3,7
Surfaces fourragères	+6,0	+7,8	+3,2	+6,5
Rémunération surfaces fourragères	-53,5	+95,2	-43,2	+83,7
Rémunération surfaces agricoles	-66,8	+28,0	-53,2	+27,6

Tableau 3: Impacts des différentes options de mise en oeuvre du régime du paiement unique sur les équilibres de marché des produits agricoles (en % par rapport à la situation de référence)

	Aide historique	Prime unique	Découplage partiel	Prime fourragère
<i>Marché du blé tendre</i>				
Production domestique	-3,1	-4,1	-1,5	-3,4
Exportations sur le marché mondial	-16,5	-23,4	-7,9	-19,1
<i>Marché de l'orge</i>				
Production domestique	-4,5	-5,7	-2,6	-3,8
Exportations sur le marché mondial	-16,1	-22,2	-8,4	-13,4
<i>Marché des bovins</i>				
Production domestique	-1,6	-1,1	-2,1	-1,5
Prix à la production domestique	+4,1	+2,8	+5,2	+3,7
<i>Marché des productions hors-sol</i>				
Production domestique de porcs	+0,6	+0,4	+0,8	+0,5
Production domestique de volailles	+0,5	+0,4	+0,6	+0,5
<i>Marché du lait et des produits laitiers</i>				
Production domestique de lait	0,0	0,0	0,0	0,0
Prix à la production du lait	-3,0	-2,9	-3,0	-3,0
Production domestique de beurre	-1,0	-1,0	-0,9	-1,0
Exportations de beurre	-52,6	-54,8	-48,5	-53,3
<i>Marché des ovins/caprins</i>				
Production domestique	-6,0	-5,3	-0,3	-5,8
Importations	+8,4	+7,2	+1,6	+8,0

Tableau 4 : Impacts de différentes options de mise en œuvre du régime du paiement unique sur les valeurs ajoutées agricoles (paiement unique compris) (Différence en millions d'euros et en % par rapport à la situation de référence)

	Aide historique	Prime unique	Découplage partiel	Prime fourragère
<i>Secteur des grandes cultures</i>				
Différence en millions euros	-98	-699	-212	-341
Différence en %	-1,2	-8,7	-2,6	-4,2
<i>Secteur de l'élevage laitier</i>				
Différence en millions euros	+83	+254	+86	+135
Différence en %	+1,7	+5,2	+1,8	+2,8
<i>Secteur de l'élevage bovin</i>				
Différence en millions euros	+108	+453	+256	+238
Différence en %	+2,7	+11,4	+6,4	+6,0
<i>Branche agricole</i>				
Différence en millions euros	+104	+75	+140	+75
Différence en %	+0,5	+0,4	+0,5	+0,4

Tableau 5 : Impacts macro-économiques des différentes options de mise en œuvre du régime du paiement unique (Différence en millions d'euros ou en % par rapport à la situation de référence)

	Aide historique	Prime unique	Découplage partiel	Prime fourragère
<i>Indicateurs agricoles</i>				
Valeur ajoutée agricole (%)	+0,5	+0,4	+0,5	+0,4
Nombre d'heures travaillées en agriculture (%)	-4,2	-4,5	-2,6	-4,2
Valeur foncière (%)	-66,8	+28,0	-53,2	+27,6
<i>Dépenses publiques</i>				
Total (Millions €)	+250	+250	+168	+208
<i>Bien être de l'économie</i>				
Variation équivalente (Millions €)	+36	+108	-85	+51

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

IMPACTS DU COMPROMIS DE LUXEMBOURG SUR LES MARCHÉS MONDIAUX DES GRANDES CULTURES

La réforme de la PAC de juin 2003 dans le secteur des grandes cultures est marquée par l'introduction d'un paiement découplé et par la diminution des aides directes. Ces modifications peuvent avoir des répercussions sur les marchés des grandes cultures des différents pays de l'Union européenne mais aussi sur les marchés mondiaux et particulièrement sur celui du blé puisque l'UE est l'un des principaux exportateurs de cette céréale. Pour mesurer les répercussions sur les marchés mondiaux des grandes cultures (et notamment sur les prix mondiaux) on utilise un modèle d'équilibre partiel développé à l'INRA, financé par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales et par Pluriagri (association rassemblant des professionnels). Les conséquences de la réforme sur les marchés mondiaux sont assez faibles.

Objet de la recherche

Une caractéristique majeure de la réforme de la PAC de 2003 est l'instauration d'un découplage des soutiens c'est-à-dire le versement d'aides indépendamment des volumes de production. De manière plus précise, dans le secteur des céréales, la réforme apporte les principales modifications suivantes : introduction d'un paiement unique par exploitation indépendant de la production à partir de 2005, modulation des paiements directs (baisses de 3% en 2005, de 4% en 2006, de 5% à partir de 2007), baisse de 50% des majorations mensuelles, suppression de l'intervention du seigle et baisse de 50% du prix d'intervention du riz. Ces différents éléments entreront en vigueur en 2005. De plus, cette réforme admet que des éléments de couplage limités soient maintenus. Ainsi les États membres pourront choisir de maintenir un lien entre les aides et la production dans une certaine limite.

L'objectif de cette recherche est de mesurer les effets de ces modifications à la fois sur les marchés intérieurs des céréales de l'UE et sur les marchés mondiaux, à savoir sur les prix mondiaux et les échanges des autres pays producteurs de céréales. Les conséquences des deux scénarii sont examinées : i) un scénario de découplage total, où les aides n'ont aucun effet sur la production et ii) un scénario de découplage partiel, où les aides ont un effet limité sur la production.

La représentation des marchés mondiaux des grandes cultures : l'utilisation d'un modèle d'équilibre partiel

L'outil mis en oeuvre pour représenter et analyser le fonctionnement des marchés mondiaux des grandes cultures

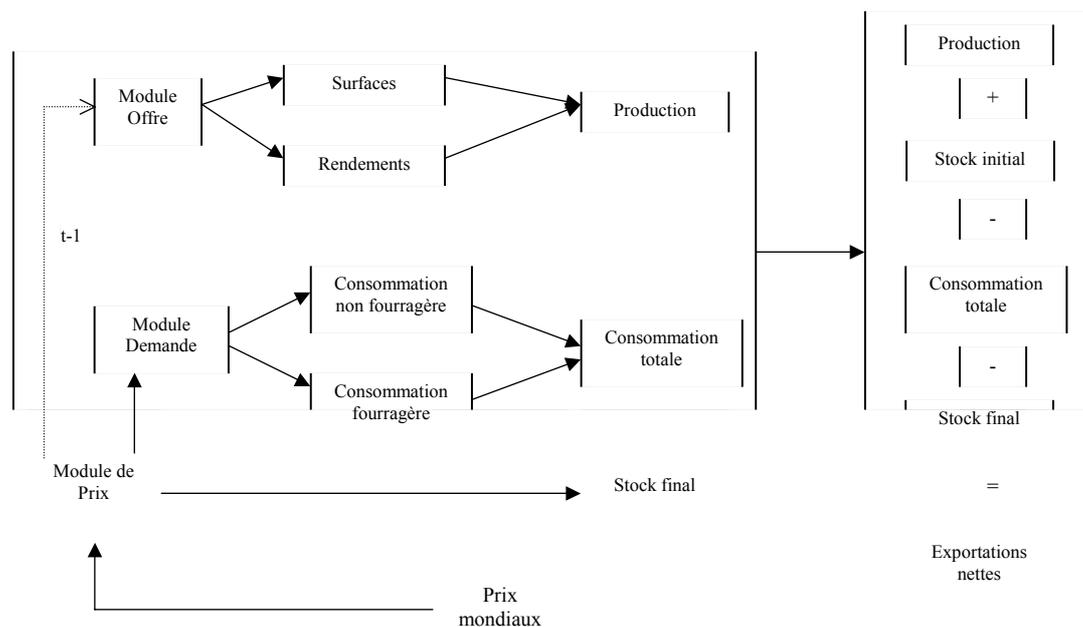
est un modèle d'équilibre partiel multi-marchés, désigné sous l'acronyme WEMAC : *World Econometric Modelling of Agricultural Crops*. WEMAC est un modèle économétrique, dynamique, annuel. Il peut être utilisé dans le court et le moyen terme. Tous les grands pays importateurs et exportateurs de grandes cultures sont représentés individuellement et des informations sur les variables de marché de ces pays (production, consommation, échanges, prix) sont fournies. WEMAC peut être ainsi employé à des fins de prévisions (en l'absence de changements dans les conditions économiques générales et dans les politiques des principaux pays), mais aussi à des fins de simulations (modification des politiques des principaux pays agricoles, des conditions économiques nationales ou mondiales, ...). Cet outil permet donc d'appréhender les évolutions des marchés mondiaux des grandes cultures et d'évaluer, en particulier, l'impact de la PAC.

Par rapport aux modèles mondiaux existants, une originalité de ce projet porte sur la représentation de l'Union européenne : modélisation des principaux pays producteurs de l'UE, différenciation des effets prix et aides directes dans le module production.

Dans la version actuelle, le modèle WEMAC est composé de 9 sous-modèles régionaux (ou nationaux) liés par un système d'équations d'équilibre des marchés mondiaux. Les pays ou zones modélisés sont l'Afrique du Nord et Moyen-Orient, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Chine, les Etats-Unis, les Pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie), l'Ukraine et l'Union européenne (la représentation de cette zone est basée sur la modélisation économétrique de l'Allemagne,

Encadré 1. Caractéristiques du modèle et prise en compte des instruments de soutien

Le fonctionnement d'un marché intérieur, dans le cas où l'ajustement est réalisé par les exportations nettes, est résumé graphiquement. Les facteurs explicatifs des principales variables de comportement du modèle sont ensuite précisés.



Le module offre

Ce module comprend deux relations correspondant à l'explication des surfaces et des rendements des céréales et des oléagineux. Les estimations des surfaces sont basées sur un schéma d'assolement spécifique à chaque zone expliquant l'allocation de la surface grandes cultures, celle-ci étant donnée. Les principaux facteurs explicatifs de l'allocation des surfaces sont les prix et la surface grandes cultures. Pour l'UE, les paiements à l'hectare sont introduits dans les équations de surface. Les rendements dépendent des prix des grandes cultures déflatés par l'indice du prix des intrants et d'un trend.

Le module demande

Ce module explique les variations nationales des consommations fourragères, non fourragères et de la demande industrielle pour les différentes cultures considérées. La demande non fourragère dépend du prix de marché de la culture et du revenu. La demande fourragère dépend des productions indigènes brutes de différentes espèces animales, du prix de la culture considérée et des prix des autres matières premières utilisées en alimentation animale. Enfin, la dernière composante de la demande correspond au niveau des stocks qui dépendent du prix de la culture considérée, du stock observé à la période passée.

Le module prix

Ce module explique le prix domestique via une équation de transmission du prix mondial. Cette équation intègre les instruments de politique agricole quand ils existent. Ainsi, dans le cas de l'UE, le prix de soutien à la production, défini comme le prix d'intervention incluant les majorations mensuelles, est introduit dans cette équation. Ce module intègre aussi une équation de transmission des prix entre les prix de marché des cultures et des prix à la production.

Le module des échanges

On distingue généralement les importations et les exportations. On estime les échanges "libres" obtenus en retirant des importations et des exportations les contraintes des accords commerciaux. Les importations dépendent principalement du revenu réel de la zone importatrice, d'un indicateur de compétitivité-prix (défini par le rapport entre le prix intérieur et le prix mondial), du droit de douane appliqué à la culture. Les exportations dépendent de la demande étrangère adressée à un pays, d'un indicateur de compétitivité-prix à l'exportation et du montant unitaire des subventions.

Le bouclage de chaque marché intérieur

Pour compléter chaque modèle régional, on rajoute aux équations de comportement l'équation comptable décrivant l'équilibre sur le marché *i.e.*, l'égalité entre les ressources et les emplois. Aussi, pour garantir cet équilibre, une variable de comportement est déterminée de manière résiduelle à partir de l'égalité comptable, les autres variables étant prédites par les estimations des équations de comportement.

La détermination du prix mondial

Les équations de comportement estimées par pays, celles définissant les équilibres sur les marchés intérieurs et celles décrivant les équilibres sur les marchés mondiaux définissent le modèle mondial. La confrontation des modèles régionaux permet la détermination des équilibres mondiaux et donc des prix d'équilibres mondiaux. Toutes les équations sont résolues simultanément pour déterminer les différents prix d'équilibre mondiaux.

Encadré 2. Hypothèses réalisées pour définir le scénario de référence

Le scénario de référence fournit les projections des principales variables de marchés sur la période 2000-2009. La mise en œuvre de ce scénario nécessite de réaliser des hypothèses sur les variables exogènes au modèle (variables macroéconomiques, variables de politiques agricoles, évolution des productions animales, évolution de la surface en céréales et oléo-protéagineux (SCOP)).

Les hypothèses retenues pour les variables macro-économiques (produit intérieur brut, population, taux de change, niveau général des prix ...) sont celles du Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI).

Les variables de politiques agricoles sont à leur niveau de l'année 2002 et sont considérées inchangées sur toute la période de simulation. Pour l'Union européenne, les aides de base sont fixées à 63 €/t pour les céréales et les oléagineux, à 72 €/t pour les protéagineux et à 53 €/t pour le riz. Le prix d'intervention est de 101.31 €/t pour les céréales et de 300 €/t pour le riz. Le taux de jachère est également fixé à son niveau de 2002.

Les politiques commerciales (subventions aux exportations, contingents tarifaires, etc.) sont considérées inchangées par rapport à l'année 2000.

Concernant l'élargissement de l'Union européenne, nous faisons l'hypothèse que l'Union reste à 15 membres sur la période de simulation.

Les hypothèses retenues pour les productions animales sont celles de FAPRI. L'évolution de la SCOP est basée sur une évolution historique.

l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et d'une zone constituée du reste de l'UE).

Chaque marché intérieur est caractérisé par une production de grandes cultures, une consommation intérieure désagrégée suivant son origine (demande humaine, demande animale et stocks), des échanges (exportations et importations) et des prix (les prix de marché sont différenciés des prix à la production). Pour chaque zone ou pays, les relations de comportement liées à ces différentes variables sont estimées à partir de données annuelles provenant de Eurostat pour l'Union européenne et de l'USDA pour les autres pays. Pour certaines zones, en raison de problèmes de disponibilité des données, seules certaines variables ont été modélisées (pour la zone " Afrique-Nord, Moyen-Orient " et pour l'Ukraine, seuls les échanges nets sont modélisés). Pour les PECO, seul le module offre est estimé de manière distincte suivant les six pays, les autres modules sont étudiés en agrégeant les six pays considérés. Pour compléter chaque modèle régional, on ajoute aux relations de comportement l'équation comptable décrivant l'équilibre sur le marché *i.e.*, l'égalité entre les ressources et les emplois.

Les modèles de chaque zone ou pays sont ensuite liés par l'intégration d'une équation représentant le fonctionnement du marché mondial. Pour chaque culture étudiée, le marché mondial s'équilibre à un prix mondial unique qui est ensuite répercuté sur les différents marchés intérieurs.

L'encadré 1 précise les différents facteurs explicatifs du modèle, le fonctionnement de chaque marché intérieur et les choix réalisés pour prendre en compte les instruments de soutien, notamment ceux de l'Union européenne.

Deux simulations : un scénario de découplage total et un scénario de découplage partiel

Deux scénarii se différenciant par leurs conditions d'application du découplage (total ou partiel) sont mis en œuvre.

Les résultats des deux simulations sont comparés à un scénario de référence qui correspond à la situation actuelle supposée inchangée jusqu'en 2009.

L'encadré 2 précise les différentes hypothèses retenues pour mettre en œuvre le scénario de référence.

Pour le scénario de découplage total, on suppose que tous les Etats membres choisissent l'option consistant à déconnecter la totalité du paiement unique. En outre, on suppose que ce dernier n'a aucun effet direct sur les volumes produits.

Pour le découplage partiel, on suppose que tous les Etats membres maintiennent couplés 25% du paiement unique sous forme d'aide à l'hectare, le solde étant découplé et sans effet direct sur les volumes produits.

Dans chaque scénario de découplage, les principales modifications de la réforme introduites en plus du principe du découplage sont les suivantes : modulation des paiements directs (baisse de 3% en 2005, de 4% en 2006, de 5% à partir de 2007), baisse de 50% des majorations mensuelles pour les céréales, suppression de l'intervention du seigle et baisse de 50% du prix d'intervention du riz. Ces différents éléments sont introduits dans les scénarii de découplage à partir de 2005. Par ailleurs, la surface céréales oléo-protéagineux est considérée de façon exogène, son évolution est donc la même dans les deux scénarii de découplage que dans le scénario de référence.

Les résultats

Le blé tendre : seule céréale à bénéficier de la réforme dans l'Union européenne

Le tableau 1 présente les effets des deux simulations sur la production de grandes cultures dans l'UE.

Les effets de la réforme sur l'offre des principales céréales (blé, orge et maïs) dans l'Union européenne, sont relativement faibles en comparaison des impacts sur le riz et sur les autres céréales. Toutes les offres de céréales, hormis celle du blé tendre, baissent selon les deux scénarii. Les impacts sont plus ou moins forts selon les produits. En effet, la production d'orge baisse très légèrement (moins de 1%), alors que pour le maïs, la baisse est de 5% environ. L'agrégat "autres céréales" (*i.e.*, l'avoine, le seigle, le triticale et le sorgho) subit la plus forte baisse au niveau de la production (jusqu'à -17%). Seul le blé tendre voit sa production augmenter de 2% environ.

Globalement, les impacts du découplage partiel sont moins forts que ceux du découplage total. Seules la surface et la production de riz baissent davantage dans le scénario de découplage partiel. Ce résultat s'explique par le fait que dans le cas du riz, les aides attribuées aux producteurs des autres cultures ont un effet plus important que celui de l'aide directe et du prix propre.

Les oléagineux bénéficient des diminutions de surfaces des céréales. La surface de soja est celle qui augmente le plus (jusque 40%). Cependant, il est important de noter que le soja reste très faible en terme de part relativement à la surface COP dans l'Union européenne. Comme pour les céréales, les impacts du découplage partiel sont moins forts que ceux du découplage total.

Une baisse des prix européens

Les effets de la réforme sur les prix directs dans l'Union européenne sont négatifs pour toutes les cultures dans les deux scénarii, avec une ampleur différente selon les cultures (voir tableau 2).

Les prix directs baissent de moins de 1% pour le blé tendre et l'orge, de 1,1% pour les prix intérieurs du maïs et du seigle. Seul le prix du riz varie fortement (baisse de 55%). Ce résultat s'explique par le fait que la réforme de juin 2003 diminue de moitié le prix d'intervention du riz alors que, pour les céréales, le prix d'intervention est inchangé, la seule modification étant la réduction de moitié des majorations mensuelles.

Un impact négligeable sur les marchés mondiaux

Les impacts de la réforme sur les marchés mondiaux du blé tendre et du maïs (prix mondiaux et échanges) sont présentés dans le tableau 3.

Les impacts sur les prix mondiaux sont relativement faibles. On observe cependant une légère hausse des prix mondiaux dans les deux scénarii de découplage.

Par ailleurs, on a mis en œuvre un scénario alternatif reprenant le scénario de découplage partiel et les propositions de juillet 2002 de baisse du prix d'intervention des céréales de 5% et la suppression des majorations mensuelles. Ce scénario entraîne des variations plus fortes du prix mondial, notamment pour le blé tendre (hausse de 0,3%). Pour le maïs, la variation du prix mondial est sensiblement la même que celle du scénario de découplage partiel.

Les Etats-Unis profitent-ils de cette réforme ?

Les effets sur les échanges mondiaux de blé et de maïs sont négligeables.

Au niveau des échanges de l'Union européenne sur les marchés mondiaux, les variations des échanges de blé tendre sont quasiment nulles. Les exportations de maïs diminuent du fait de la baisse de la production de maïs. Les importations de maïs correspondent au volume des contingents tarifaires dans les scénarii de référence et de découplage.

Les Etats-Unis, principaux exportateurs de blé et de maïs, ne bénéficient pas de la baisse de l'offre des céréales de l'UE. On a vu que la baisse de l'offre de céréales est relativement faible dans l'UE, de plus, la production de blé ne diminue pas (au contraire elle augmente de 2%). Les prix mondiaux ne sont que très faiblement affectés par la réforme. Par conséquent, les exportations des Etats-Unis augmentent très peu. Les échanges de blé ne varient pas (variations inférieures à 0,05%) et les exportations de maïs augmentent légèrement (variations entre 0,15 et 0,20%).

Conclusion

Les résultats suggèrent que les conséquences de la réforme de la PAC sur les marchés mondiaux des grandes cultures sont assez faibles. Les impacts du scénario de découplage total sont plus forts que ceux du scénario de découplage partiel. Une légère hausse des prix mondiaux des céréales est observée dans les deux scénarii de découplage. Toutefois, ces résultats sont soumis à deux hypothèses importantes : la surface céréales oléo-protéagineux est considérée de façon exogène dans le modèle et son évolution n'est donc pas affectée dans les deux scénarii de simulation du modèle. De plus, on suppose que le paiement unique par exploitation n'a aucun effet sur les décisions de production.

Par rapport à l'outil exploité dans l'application, plusieurs extensions sont à apporter : outre l'amélioration de la couverture géographique du modèle, l'effort de modélisation pourra aussi être porté sur les productions animales. En effet, la demande en alimentation animale (variable expliquée dans le modèle) est liée aux évolutions des productions animales qui sont considérées de manière exogène dans la version actuelle de WEMAC.

Catherine BENJAMIN, Magalie HOUEE, INRA ESR Rennes
benjamin@roazhon.inra.fr, houee@roazhon.inra.fr
et Chantal GUEGUEN, Faculté de sciences économiques, CREREG, Rennes
chantal.gueguen@univ-rennes1.fr

Pour en savoir plus

Benjamin C., Chantreuil F., Guéguen C., Hess-Miglioretti A., Houée M. (2002). *Modèle mondial des productions, des demandes et des échanges de céréales : fonctionnement et premiers résultats.* Rapport final pour le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, 89 p.

Benjamin C., Guéguen C., Houée M. (2003). *World econometric modeling of arable crops.* World outlook Conference, 2-3 juin, OCDE, Paris, <http://www.fapri.missouri.edu/global.htm>.

Benjamin C., Guéguen C., Houée M. (2003). *World cereals markets under alternative common agricultural policy reforms.* 25th International conference of agricultural economists, Durban (ZAF), 16-22 août, 20 p.

Benjamin C., Guéguen C., Houée M. (2003). *Extensions du modèle mondial des productions et des échanges de céréales : modélisations des marchés mondiaux des oléagineux.* Rapport final pour Pluriagri, 180 p.

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.

Tableau 1 : Variations de la production de grandes cultures dans l'Union européenne
 (en % par rapport au scénario de référence)

Céréales UE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Production blé tendre	1000 t						
Référence	95603	97499	99236	101121	103070	105022	106969
Découplage partiel	0	0	0	1.90	1.85	1.81	1.77
Découplage total	0	0	0	2.33	2.24	2.17	2.10
Production maïs	1000 t						
Référence	37146	39715	39865	40568	41549	42626	43657
Découplage partiel	0	0	0	-3.35	-3.32	-3.27	-3.24
Découplage total	0	0	0	-4.69	-4.58	-4.43	-4.30
Production orge	1000 t						
Référence	56186	56345	57091	57974	58837	59697	60620
Découplage partiel	0	0	0	-0.59	-0.62	-0.64	-0.65
Découplage total	0	0	0	-0.64	-0.67	-0.69	-0.71
Production riz	1000 t						
Référence	1812	1806	1851	1881	1906	1930	1958
Découplage partiel	0	0	0	-6.89	-6.63	-6.36	-6.09
Découplage total	0	0	0	-5.67	-5.50	-5.33	-5.15
Production autres céréales	1000 t						
Référence	18604	18520	18632	18764	18876	18979	19097
Découplage partiel	0	0	0	-12.95	-13.22	-13.53	-13.82
Découplage total	0	0	0	-17.07	-17.21	-17.35	-17.46
Oléagineux UE							
Production colza	1000 t						
Référence	11944	12314	12934	13473	14006	14525	15057
Découplage partiel	0	0	0	3.34	3.21	3.13	3.07
Découplage total	0	0	0	4.36	4.14	3.98	3.85
Production soja	1000 t						
Référence	1666	1685	1751	1813	1868	1924	1982
Découplage partiel	0	0	0	42.37	41.82	41.20	40.53
Découplage total	0	0	0	56.20	54.77	53.13	51.52
Production tournesol	1000 t						
Référence	3536	3694	3816	3947	4079	4219	4359
Découplage partiel	0	0	0	12.77	12.51	12.21	11.87
Découplage total	0	0	0	17.14	16.57	15.91	15.23

Tableau 2 : Variations des prix dans l'Union européenne (en % par rapport au scénario de référence)

Prix directeurs en UE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prix français blé tendre	Euro/t						
Référence	116.88	115.03	113.7	112.86	112.07	111.46	110.85
Découplage partiel	0	0	-0.37	-0.37	-0.37	-0.37	-0.37
Découplage total	0	0	-0.37	-0.37	-0.37	-0.37	-0.37
Prix français maïs	Euro/t						
Référence	102.61	96.99	95.15	95.06	95.69	96.24	96.33
Découplage partiel	0	0	-1.14	-1.15	-1.10	-1.10	-1.09
Découplage total	0	0	-1.14	-1.15	-1.10	-1.10	-1.09
Prix français orge	Euro/t						
Référence	101.7	99.63	98.93	98.41	98.07	98.21	98.21
Découplage partiel	0	0	-0.85	-0.85	-0.86	-0.86	-0.86
Découplage total	0	0	-0.85	-0.85	-0.86	-0.86	-0.86
Prix italien riz	Euro/t						
Référence	261.39	261.54	260.37	259.60	259.94	261.49	263.16
Découplage partiel	0	0	-55.68	-55.84	-55.77	-55.44	-55.09
Découplage total	0	0	-55.68	-55.84	-55.77	-55.44	-55.09
Prix allemand seigle	Euro/t						
Référence	94.35	92.42	91.77	91.29	90.97	91.10	91.10
Découplage partiel	0	0	-1.10	-1.10	-1.11	-1.11	-1.11
Découplage total	0	0	-1.10	-1.10	-1.11	-1.11	-1.11

Tableau 3 : Variations des prix mondiaux et des échanges de blé tendre et de maïs dans l'UE et aux USA (en % par rapport au scénario de référence)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Blé								
Prix mondial (SRW⁽¹⁾)	USD/t							
Référence		126.18	121.73	120.65	124.01	125.76	128.03	129.75
Découplage partiel		0	0	-0.06	0.06	0.08	0.11	0.11
Découplage total		0	0	-0.06	-0.01	0.04	0.06	0.06
Exportations	1000 t							
Référence	UE	18133	17168	16705	16724	16769	16993	17119
	USA	26929	25371	25882	27360	28881	30083	30650
Découplage partiel	UE	0	0	-0.03	0.03	0.04	0.06	0.06
	USA	0	0	-0.02	0.01	0.04	0.03	0.03
Découplage total	UE	0	0	-0.03	-0.01	0.02	0.03	0.03
	USA	0	0	-0.02	-0.01	0.02	0.01	0.01
Maïs								
Prix mondial	USD/t							
Référence		110.94	101.87	100.97	103.83	107.45	109.45	109.75
Découplage partiel		0	0	-0.01	-0.02	0.09	0.09	0.10
Découplage total		0	0	-0.01	-0.02	0.11	0.11	0.11
Exportations	1000 t							
Référence	UE	2030	1993	2107	2119	2178	2224	2278
	USA	44570	41779	4240	44230	45615	46227	46836
Découplage partiel	UE	0	0	0.23	0.23	-2.90	-2.89	-2.85
	USA	0	0	-0.01	-0.01	0.16	0.15	0.14
Découplage total	UE	0	0	0.23	0.23	-4.16	-4.08	-3.95
	USA	0	0	-0.01	-0.02	0.22	0.20	0.19

(1) Soft Red Winter correspond à la qualité du blé pour une teneur en protéine moyenne (10-11%).

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

L'IMPACT SUR LES MARCHÉS DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS DE L'ACCORD DE LUXEMBOURG

L'accord de Luxembourg, signé en juin 2003, constitue un changement majeur de la politique agricole commune (PAC). Il introduit le "découplage" des aides et rend leur octroi dépendant d'un certain nombre de conditions, en particulier de respect de l'environnement. Nous utilisons l'outil de simulation des réformes de la politique laitière développé à l'unité ESR de Toulouse pour évaluer la réforme de Luxembourg. Nous montrons que la réforme ne remet pas fondamentalement en cause l'équilibre des marchés du lait et des produits laitiers. Nous montrons également qu'il est peu probable que le découplage engendre une baisse significative de la production européenne. En revanche, l'introduction du découplage peut entraîner une restructuration de la production de lait et des produits laitiers et milite ainsi pour la mise en place d'un système plus fluide de transfert des quotas entre producteurs.

Objet de la recherche

L'accord de Luxembourg, signé en juin 2003, constitue un changement majeur de la politique agricole commune (PAC). Il introduit le "découplage" des aides et rend leur octroi dépendant d'un certain nombre de conditions, en particulier de respect de l'environnement. Le 'découplage' signifie que les aides perçues par une exploitation sont indépendantes des choix présents de production de cette exploitation. En outre, une certaine liberté dans la répartition de ces aides est laissée à la disposition des États membres de l'Union européenne (UE) qui ont en leur main un puissant outil de redistribution ¹.

Dans le cas de l'Organisation commune de marché (OCM) lait, les paiements directs obtenus au titre de l'activité laitière seront intégrés dans l'aide globale aux exploitations à partir de 2007. Par ailleurs, l'accord de Luxembourg maintient le principe de l'existence des quotas laitiers jusqu'en 2014. L'objet de l'étude est d'analyser l'impact de la réforme de l'OCM lait prévue dans l'accord de Luxembourg et de comparer cette politique à celle prévue dans Agenda 2000.

L'outil de mesure de l'impact des politiques laitières

L'outil de simulation des réformes des politiques laitières a été développé à l'ESR de Toulouse dans le cadre d'une

collaboration avec la profession laitière française (CNIEL ² depuis l'origine, et plus récemment, l'ONILAIT ³). Cet outil a notamment été utilisé pour analyser différentes options de réforme dans le cadre de la préparation de la révision à mi-parcours de la PAC pour la Commission européenne (European Commission, 2002) ⁴.

Le modèle du secteur laitier européen présente les caractéristiques suivantes :

- Modélisation de la structure verticale de la filière laitière incluant l'offre de lait, la transformation de lait en produits finaux et la demande de produits finaux.

- Analyse désagrégée prenant en compte, d'une part, le caractère multi-produits de l'industrie laitière (14 produits finaux : beurre, poudre de lait écrémé (PLE), poudre de lait entier et semi écrémé, lait concentré, lait liquide, produits laitiers frais, crème, caséine et 6 catégories de fromages) et, d'autre part, l'hétérogénéité du secteur laitier entre les 15 Etats membres de l'UE.

- Prise en compte de la technologie de transformation du lait. Le modèle considère les deux principaux composants du lait (matière grasse et matière protéique) et impose des contraintes d'équilibre des bilans pour ces composants.

- Modélisation des différents instruments de politique utilisés par l'UE pour réguler le secteur des produits lai-

¹ Rappelons que le budget agricole atteindra 45,5 Mds € en 2006, soit environ 0,5% du PNB de l'UE.

² Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière.

³ Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers.

⁴ Pour plus de renseignements, le lecteur pourra se référer à Bouamra, Chavas, Cox et Réquillart (2002).

tiers : les quotas laitiers, les prix d'intervention pour le beurre et la PLE, les quantités maximales d'achat public de beurre et de PLE, les subventions à la consommation du beurre et de la PLE, les subventions à la production des caséines, les restitutions à l'exportation, les droits de douane et les quotas d'importation. Nous modélisons également les contraintes imposées par les accords du GATT/OMC en matière d'exportations subventionnées et d'importations (accès minimum et courant).

La prise en compte du temps se fait, d'une part, au travers du changement des politiques laitières et, d'autre part, de l'évolution de la demande (tendances d'évolution).

Pour chaque scénario de réforme de la politique laitière, la résolution du modèle permet d'obtenir le prix et la production de lait et des produits laitiers pour chaque Etat membre de l'UE. Le modèle détermine également la consommation, les exportations et les importations de chaque produit laitier, les achats publics de beurre et de PLE, ainsi que les aides unitaires allouées aux différents produits. Enfin, le modèle mesure l'impact de la politique laitière sur le surplus des producteurs, des contribuables et sur le bien-être total de l'UE.

Les principaux mécanismes mis en jeu

Pour gérer le marché, la puissance publique dispose de deux outils dont elle peut ajuster le niveau à court terme : les aides à la consommation et à la production (pour le beurre, la PLE et la caséine) ainsi que les aides à l'exportation. Tout se passe comme si, par l'intermédiaire de ces instruments, la puissance publique maintenait les prix de marché du beurre et de la PLE à des niveaux voisins de leur niveau d'intervention. Les prix d'intervention définissent des prix plancher pour le beurre et la PLE⁵. Le modèle schématise ce mécanisme en calculant les aides à la consommation (et à la production) et à l'exportation qui permettent aux prix de marché du beurre et de la PLE d'être égaux à leur prix effectif d'intervention⁶. Ainsi, une baisse des prix d'intervention se traduit (notamment) par un ajustement à la baisse des subventions aux exportations et des aides à la consommation intérieure. Si les aides sont nulles, la seule baisse du prix d'intervention n'a pas d'impact sur le prix de marché d'équilibre.

La puissance publique dispose également de l'outil quota pour influencer sur le marché. Dans le secteur laitier, les prix sont très sensibles au niveau de production. Ainsi, une augmentation de la production de lait de 1% conduit à une baisse de 3 à 4% du prix du lait, toutes choses égales par ailleurs. Ce résultat s'explique par la faible élasticité de la demande agrégée de produits laitiers par rapport au prix.

En corollaire, l'évolution du prix du lait est très sensible à l'évolution autonome de la demande. Ainsi, à production donnée (*i.e.* en présence de quotas par exemple), une augmentation de 1% de la demande de produits laitiers conduit à une hausse de l'ordre de 3% du prix du lait, toutes choses égales par ailleurs⁷. En revanche, si la production n'est pas fixée (ce qui serait le cas si l'on supprimait les quotas laitiers), alors l'augmentation de la

demande a un effet moindre sur le prix et se traduit plutôt par une hausse de la production. Ainsi, plus l'élasticité de l'offre sera importante et plus l'effet sur le prix sera faible.

Description du scénario de réforme et de ses principaux résultats

La réforme de Luxembourg accentue les mesures prises dans le cadre de l'Agenda 2000. Le quota est supérieur de 300 000 tonnes compte tenu d'augmentations spécifiques à certains pays et la baisse des prix d'intervention pour le beurre et la PLE est asymétrique et plus forte pour le beurre (voir tableau 1).

Pour tenir compte des re-négociations des accords internationaux en matière de protection aux frontières et de subventions aux exportations, deux hypothèses sont faites dans la simulation. D'une part, à partir de 2005⁸, les accès minimums au marché de l'UE sont doublés. D'autre part, le volume des exportations subventionnées et les droits de douane des importations hors quota sont réduits de 26,5% et de 36% sur 5 ans.

Marché du lait

L'évolution des quotas laitiers étant sensiblement identique dans la réforme de Luxembourg et dans Agenda 2000, la production de lait n'est que peu modifiée (voir figure 1)⁹. D'après nos simulations de l'accord de Luxembourg, durant la période de réforme (2004-2007), le prix du lait baisserait d'environ 5% par an pour atteindre un minimum en 2007. Ensuite, le prix du lait augmente d'environ 1,2% par an en réponse à l'évolution ultérieure de la demande. Finalement, l'accord de Luxembourg implique une baisse du prix de 13% entre 2000 et 2010. Ces résultats dépendent en particulier de deux hypothèses que nous discutons plus loin :

- l'impact du découplage sur la production ;
- l'évolution de la demande intérieure.

Marché des produits finaux

Le prix du beurre décroît avec le prix d'intervention (voir figure 2). Cette diminution du prix est rendue possible par l'augmentation de la production de lait et par la baisse des aides intérieures et celles à l'exportation qui s'annulent à partir de 2006. De plus, comme les quotas de production de lait sont figés à partir de 2007, le prix du beurre devient alors supérieur au prix d'intervention et augmente légèrement sous l'effet d'un accroissement de la demande totale de matière grasse (via l'augmentation de la demande de fromage). Ainsi, le prix d'intervention du beurre n'a plus vraiment d'utilité en tant que soutien structurel du prix après 2007. Il garde néanmoins un rôle conjoncturel, mais aussi un rôle d'assurance en cas de crise.

La production de beurre diminue régulièrement en réponse notamment à la "fermeture" des débouchés internationaux. En effet, la baisse des aides aux exportations est supérieure à la baisse du prix intérieur, ce qui induit une perte de compétitivité des exportations de beurre.

⁵ L'intervention doit en principe permettre de gérer des phases conjoncturelles (notamment intra-annuelles). Une intervention structurelle (*i.e.* pendant plusieurs années consécutives) est peu soutenable (cf. l'accumulation des stocks de beurre dans les années 1980 qui a conduit à la mise en place des quotas). On considère donc les équilibres de marché pour lesquels les instruments sont ajustés de manière à éviter le stockage public. Il est néanmoins possible pour une année donnée de simuler l'impact des politiques laitières en laissant la possibilité de stockage public.

⁶ Notons que dans le cas du beurre, le prix d'intervention effectif est égal à 92% du prix d'intervention. C'est ce prix qui fait office de prix plancher.

⁷ L'évolution "autonome" de la demande correspond aux changements de demande liés à l'évolution des goûts et des habitudes alimentaires. Dans le cas présent, les analyses sont basées sur une augmentation de la demande globale de lait de 0,75% par an (en équivalent lait).

⁸ Par convention, la campagne 2005-2006 est notée année 2005.

⁹ Afin de pouvoir comparer la réforme de Luxembourg à Agenda 2000, nous indiquons dans toutes les figures les résultats pour Agenda 2000.

Le prix de la PLE décroît avec le prix d'intervention puis reste à ce niveau jusqu'en fin de période (voir figure 2). Les aides à l'exportation sont réduites régulièrement et s'annulent en 2007. En revanche, même si elles sont peu élevées en fin de période, les aides intérieures demeurent positives.

La production de la PLE diminue régulièrement en réponse à la diminution de ces aides qui entraînent une baisse de la consommation subventionnée en alimentation animale. La consommation intérieure non aidée demeure stable et les exportations fléchissent légèrement.

La production des produits de grande consommation (fromages, produits frais, lait liquide) augmente principalement sous l'effet de l'évolution tendancielle de la consommation intérieure. En effet, les baisses de prix de ces produits étant relativement limitées, l'augmentation de la consommation en réponse aux variations de prix est marginale.

Globalement, on assiste à une baisse non négligeable de la production de produits industriels (beurre, PLE, poudre grasse et caséine) au profit d'un développement des produits de grande consommation (voir tableau 2). Ainsi, la part de la production de produits industriels baisse de 38% à 33% en équivalent matière grasse et de 24% à 19% en équivalent matière protéique entre 2000 et 2010. Inversement, les produits de grande consommation utilisent une part croissante de la matière grasse et de la matière protéique de l'UE.

La part de marché de l'UE dans le marché mondial est significativement réduite. Ainsi, en 2010, les exportations en équivalent matière grasse et matière protéique ne représentent plus que respectivement 5% et 10% des disponibilités de l'UE contre 12% et 16% en 2000.

Ces résultats dépendent en particulier de deux hypothèses que nous discuterons plus loin :

- évolution de la demande, notamment de matière grasse, dans l'UE ;
- évolution des marchés mondiaux en ce qui concerne la PLE.

Surplus des agents et bien-être

Grâce aux aides directes allouées au titre de la production laitière, la réforme de Luxembourg paraît à terme plus favorable aux producteurs que la réforme Agenda 2000 (voir figure 3). En l'absence de ces aides, la réforme Agenda 2000 serait plus favorable. L'effet de l'augmentation des prix du lait sur le surplus des producteurs a un impact non négligeable de l'ordre de 350 M€/an à partir de 2008. Compte tenu de cette hausse, le surplus des producteurs en fin de période est sensiblement identique à celui qu'ils obtenaient en début de période.

Bien que le coût de soutien des marchés (net des recettes d'importation) décroisse fortement au cours de la période étudiée, le coût global pour le contribuable imputable à ce secteur augmente (à partir de 2004 et de 2005, selon le scénario) en raison de l'octroi des aides directes (voir figure 3).

La réforme de Luxembourg est bénéfique pour le consommateur. Sur la période 2003-2010, son gain est en moyenne de 100 M€ par an par rapport à Agenda 2000. Ce gain se réduit à partir de 2007 pour atteindre 600 M€ en 2010.

En terme de bien-être total, la réforme de Luxembourg a un très faible impact sur le bien-être par rapport à la politique de l'Agenda 2000. Les effets sont donc essentiellement redistributifs (transferts des gains du contribuable au producteur).

Robustesse des résultats et discussion

L'impact du découplage des aides

Même si d'un point de vue théorique, on peut estimer l'impact du découplage des aides, cet impact est beaucoup plus difficile à estimer d'un point de vue empirique, d'autant plus qu'il n'existe pas de données observées. Ainsi, il est possible que nos résultats surestiment la capacité des producteurs laitiers à résister à une baisse de prix et à maintenir leur activité laitière dans un contexte où les aides ne dépendent pas de la production finale et où les producteurs pourront donc changer d'activité plus facilement. Compte tenu de certains handicaps de la production laitière notamment en matière d'organisation du travail, un certain nombre de producteurs pourraient être amenés à abandonner la production laitière.

Dans ce contexte, quel serait l'effet sur les marchés ? Une baisse significative de la production laitière européenne est-elle possible ?

Nous avons simulé l'impact qu'aurait une baisse de 2% de la production laitière européenne. Cette baisse de la production entraînerait une hausse du prix du lait qui s'établirait alors à l'indice 90 au lieu de 84. La baisse du prix du lait au plus fort de la réforme serait donc limitée à 12% au lieu de 18%. **Ce résultat suggère qu'une baisse significative de la production européenne en réponse au découplage des aides est peu envisageable car elle engendre une réponse positive du prix du lait très forte qui en retour incite à la production.**

L'impact d'une évolution moins favorable de la demande en matière grasse

Les résultats du modèle sont sensibles aux hypothèses prises quant à l'évolution autonome de la demande (*i.e.* évolution temporelle liée à l'évolution des revenus, de la population et des goûts et non à des facteurs de prix). Or, on observe depuis quelques années une substitution de la consommation de produits à forte teneur en matière grasse par des produits à teneur allégée en matière grasse et cette tendance récente n'est pas prise en compte dans notre modélisation. Quel serait l'impact de la poursuite de cette tendance de consommation qui diminue la demande européenne de matière grasse ?

Compte tenu de nos hypothèses d'évolution de la demande, le prix de marché du beurre est supérieur au prix effectif d'intervention à partir de 2007. Il y a donc place à un ajustement du prix en réponse à une baisse de la demande. Cette marge de manœuvre permettrait de faire face à une demande de matière grasse inférieure de 70 000 tonnes (en équivalent beurre) à celle projetée dans le modèle. Dans ce cas, le prix de marché du beurre baisserait de 6% et serait égal au prix d'intervention. Ceci conduirait à une baisse du prix du lait de l'ordre de 2% et par là une baisse des prix des autres produits laitiers.

Si la baisse de la demande de matière grasse était plus importante, il ne serait plus possible d'en écouler les excédents sur les marchés. Dans ce cas, une solution serait d'augmenter les restitutions à l'exportation pour pouvoir trouver un débouché à l'exportation pour les

excédents ; ceci paraît peu probable étant donnée la volonté des pouvoirs publics de réduire les subventions à l'exportation. Une deuxième solution serait d'autoriser le stockage de beurre, ce qui n'est pas viable à long terme. Finalement, les seules options envisageables seraient soit de baisser davantage les prix d'intervention, soit de réduire les quotas, afin de pouvoir réduire les volumes excédentaires.

L'impact d'un marché mondial de la PLE déprécié

Le modèle repose sur une hypothèse de situation favorable du marché mondial de la PLE. Dans un tel contexte, l'UE continuerait d'exporter une part importante de PLE sur le marché mondial après la mise en place de la réforme de Luxembourg et ce malgré le renforcement des contraintes OMC sur les exportations subventionnées. La question qui se pose alors est de savoir si l'UE continuerait d'exporter dans une situation moins favorable du marché mondial. Or, étant donné que le prix de la PLE se maintient au prix d'intervention à l'équilibre du modèle et que le niveau des aides est nul à partir de 2006, le maintien des exportations de PLE dans un marché mondial déprécié nécessiterait le recours à des aides à l'exportation. En l'absence de cette possibilité, comme précédemment, les possibilités d'ajustement passe par l'intervention (peu soutenable à long terme) ou par la baisse des prix d'intervention.

Synthèse

L'accord de Luxembourg ne remet pas fondamentalement en cause le marché du lait et des produits laitiers par rapport à Agenda 2000. Le seul élément vraiment novateur de la réforme est le découplage des aides directes aux producteurs. Mais une baisse significative de la production européenne en réponse au découplage des aides est peu envisageable car elle engendre une réponse positive du prix du lait très forte qui en retour incite à la production. Par contre, le découplage pourra inciter certains producteurs à abandonner la production laitière. Inversement, certains producteurs seront incités à accroître leur production. Il faut donc s'attendre à des transferts importants de quotas entre producteurs, ce qui pose le problème de la mise en place d'un système plus fluide de transfert des quotas et milite dans le sens de la mise en place d'un marché de quotas au sein des régions ou des pays.

Enfin, il convient de noter que l'analyse ne prend pas en compte l'impact de l'adhésion en 2004 des dix pays candidats. Il semblerait qu'elle n'ait que peu d'impact à moyen terme sur les équilibres des marchés du lait et des produits laitiers de l'UE. En revanche, l'adhésion pourrait avoir de fortes répercussions sur les pays adhérents. Ces effets restent à analyser et nous menons actuellement des travaux dans ce sens.

Zohra BOUAMRA-MECHEMACHE, Héra HADJ ALI-KEIN et Vincent REQUILLART, INRA-ESR Toulouse
bouamra@toulouse.inra.fr - hadjali@toulouse.inra.fr - requilla@toulouse.inra.fr

Ces travaux ont bénéficiés des soutiens du CNIEL et de l'ONILAIT

Pour en savoir plus

Bouamra-Mechemache Z., Chavas J.-P., Cox T., Réquillart V. (2002). EU dairy policy reform and future WTO negotiations : a spatial equilibrium analysis. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 53, n° 2, pp. 4- 29.

European Commission (2002). *Study on the impact of future options for the milk quota system and the common market organisation for milk and milk products.* A report to the EC by the consortium INRA-University of Wageningen, CAP Reports, Luxembourg.

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.

Tableau 1 : Comparaison des principales mesures de politique laitière de l'Agenda 2000 et de la réforme de Luxembourg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 à 2014
Quotas lait						
Luxembourg	CS	CS	+0.5% + CS	+1% + CS	+1.5% + CS	+1.5% + CS
Agenda 2000	-	+0,5%	+1%	+1,5%	+1.5%	+1.5%
Prix d'intervention beurre						
Luxembourg	-7%	-14%	-21%	-25%	-25%	-25%
Agenda 2000	-	-5%	-10%	-15%	-15%	-15%
Prix d'intervention PLE						
Luxembourg	-5%	-10%	-15%	-15%	-15%	-15%
Agenda 2000	-	-5%	-10%	-15%	-15%	-15%
Aides directes						
Luxembourg	11,81 €/t	23,65 €/t	35,50 €/t	35,50 €/t	35,50 €/t	35,50 €/t
Agenda 2000		8,33 €/t	16,67 €/t	25,00 €/t	25,00 €/t	25,00 €/t

Les changements sont indiqués en pourcentage de variation par rapport à 2003.
 CS : Changement spécifique pour le Portugal et la Grèce.

Tableau 2 : Impact de la réforme de Luxembourg - Equilibre des marchés des produits laitiers en 2010 (indice 100 pour l'année 2000)

	Beurre	PLE	Poudres grasses	Lait liquide	Fromages
Production	90	82	83	104	108
Prix	81	85	84	97	94*
Consommation intérieure	101	90	133	104	111
Exportations	11	84	49	.	87
Importations	111	181	100	.	149

* Indice de prix pour les fromages à pâte demi dure.

Figure 1 : Evolution du prix de la production du lait
 Scénarios Agenda 2000 et Luxembourg

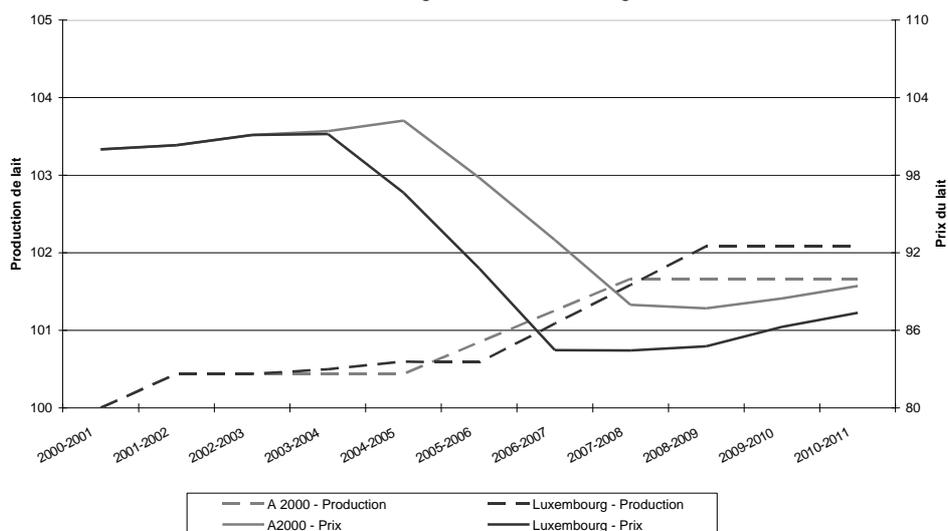


Figure 2 : Evolution du prix de marché et du prix d'intervention du beurre et de la PLE
 Scénario Luxembourg

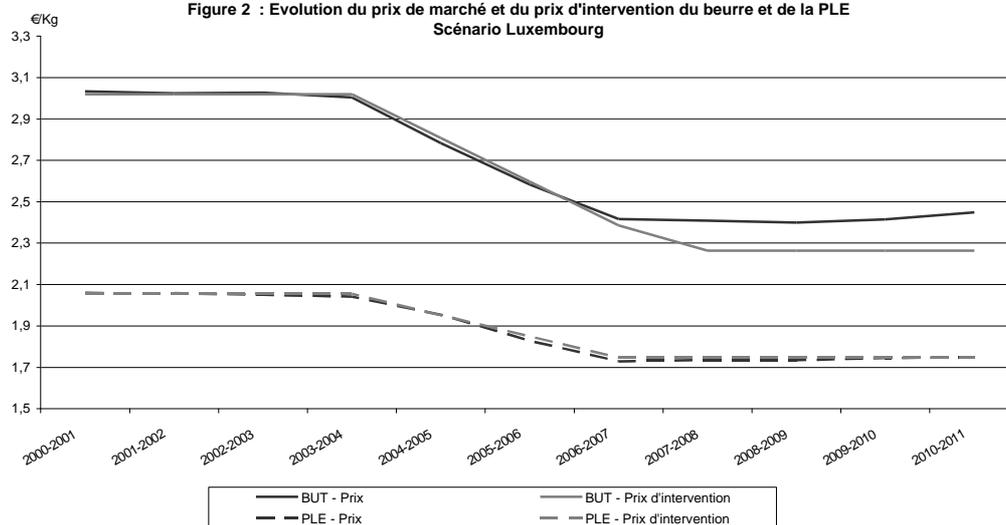
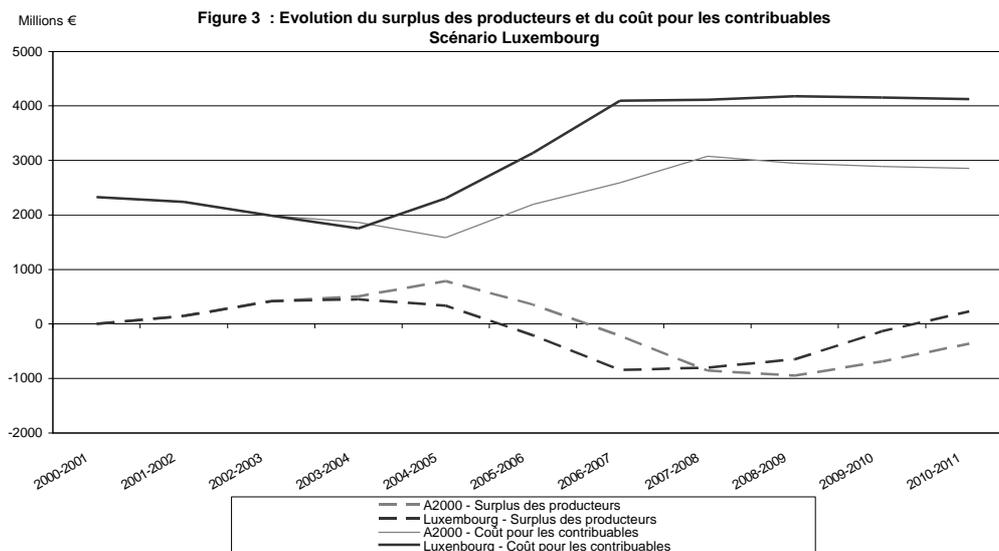


Figure 3 : Evolution du surplus des producteurs et du coût pour les contribuables
 Scénario Luxembourg



Le surplus du producteur est indiqué en variation absolue par rapport à l'année 2000

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA PAC DE JUIN 2003 ET LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES MULTILATÉRALES A L'OMC : COMPATIBLES ?

Le cycle actuel des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) doit théoriquement être clos au 1er janvier 2005. L'échec de la 5ème Conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003 fait qu'il est peu probable que cette date butoir sera respectée. Il n'a pas été possible, en particulier, d'aboutir à un accord sur le dossier agricole. Il est néanmoins vraisemblable qu'il y aura un nouvel accord agricole et que ce dernier contiendra, au minimum, des engagements additionnels à ceux de l'accord précédent, l'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU), engagements visant à davantage ouvrir les marchés, réduire les exportations subventionnées et diminuer le soutien interne quand celui-ci a des effets de distorsion sur les échanges considérés comme trop importants. Il est en outre possible que l'accord agricole du cycle de Doha soit plus sévère que l'AACU, par exemple en remettant en cause non plus seulement les modalités d'octroi du soutien interne mais aussi son niveau total. L'objectif de cet article est d'évaluer la marge de manœuvre de l'Union européenne (UE) à l'OMC suite aux réformes de la politique agricole commune (PAC) de 1999 (réforme Agenda 2000) et de 2003 (compromis de Luxembourg).

Dès l'ouverture de la Conférence de Cancun, le 10 septembre, de nombreux pays en développement rejettent le texte du Secrétariat de l'OMC du 24 août qui devait servir de base aux discussions. A leurs yeux, ce texte est trop favorable aux intérêts des Etats-Unis et de l'UE. Deux autres textes sont mis sur la table, par 41 pays africains d'une part, par un groupe de 21 pays en développement d'autre part, comprenant notamment l'Argentine, le Brésil, la Chine et l'Inde. Le texte ministériel de "compromis" présenté le 13 septembre est mal accueilli, en particulier par les pays signataires des deux textes susmentionnés, et la Conférence se termine par un échec le 14 septembre.

Le dossier agricole à Cancun : l'opposition des pays en développement

Pour une large part, l'échec de la Conférence est dû au refus des pays en développement de discuter des questions dites de Singapour (facilitation des échanges, transparence des marchés publics, investissement et concurrence). Les discussions ont également échoué à cause du dossier agricole, les pays en développement ayant refusé d'aborder les questions de Singapour au motif que les propositions en matière agricole ne tenaient pas suffisamment compte de leurs demandes. Sur le dossier agricole, le texte du Secrétariat de l'OMC du 24 août et le texte ministériel du 13 septembre reprenaient le cadre de travail utilisé lors du cycle de l'Uruguay avec des propositions distinctes sur les trois dossiers de l'accès au mar-

ché, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne. Le même cadre était utilisé dans la proposition commune des Etats-Unis et de l'UE du 13 août. Cette proposition non chiffrée affirmait que pour traduire les objectifs du cycle de Doha en modalités de réforme, il fallait reprendre le cadre de travail utilisé avec succès quelques années plus tôt lors du cycle de l'Uruguay. En pratique, cet arrangement bilatéral a essentiellement été perçu comme une manœuvre permettant de ne pas remettre en cause les politiques agricoles des deux pays.

- En matière de soutien interne, le texte du 13 septembre propose de réduire les soutiens de la boîte orange (soutiens ayant les effets de distorsion sur les échanges les plus importants) et de la boîte bleue (soutiens accordés dans le cadre de programmes de maîtrise de l'offre et exemptés d'engagements à réduction lors du cycle de l'Uruguay à ce titre). Il prévoit en outre de plafonner les soutiens de la boîte orange pour chaque produit (et non plus seulement pour l'ensemble des produits) et de revoir les critères d'inclusion dans la boîte verte (boîte qui contient les soutiens autorisés sans limites au motif que les effets de distorsion sur les échanges sont nuls, au plus minimes).

- Sur le volet de la concurrence à l'exportation, le texte propose de réduire les subventions à l'exportation, y compris les crédits à l'exportation (ce qui n'était pas le cas lors du cycle de l'Uruguay), et d'éliminer les subventions à l'exportation pour les produits intéressant les pays en développement.

- Sur le volet de l'accès au marché, le texte propose de poursuivre le mouvement de réduction des droits de douane avec des engagements moindres pour les pays en développement au titre, en particulier, de considérations autres que commerciales (développement économique, sécurité alimentaire nationale, lutte contre la pauvreté).

Bien que ne contenant aucune proposition chiffrée, ce texte est pourtant rejeté par pratiquement tous les pays en développement qui le jugent insuffisant sur presque tous les points. Il ne reprend pas leurs demandes sur la suppression de la boîte bleue, le plafonnement du soutien de la boîte verte, l'élimination de toutes les subventions à l'exportation, l'exemption d'engagements à réduire les droits de douane dans les pays en développement pour certains produits (produits dits "spéciaux"), etc. En outre, il refuse de faire du coton un cas spécifique. Plusieurs pays en développement, notamment des pays moins avancés du continent africain, ne pouvaient repartir de Cancun qu'avec la garantie que les politiques agricoles des Etats-Unis et de l'UE utilisées dans le secteur du coton seraient rapidement révisées dans un sens qui permettrait de mettre fin à leurs effets de distorsion sur le marché mondial. Le texte du 13 septembre ne leur donnait aucune satisfaction sur ce point, notamment parce qu'il proposait de traiter le problème en l'abordant sous l'angle de l'accès au marché pour les produits non agricoles (Chetaille et Tavernier, 2003).

A la différence du cycle de l'Uruguay qui, dans le domaine agricole, s'est essentiellement réduit à une opposition entre l'UE et les Etats-Unis, ces derniers soutenus par les pays du groupe de Cairns, la Conférence de Cancun s'est traduite par une opposition de pratiquement tous les pays en développement aux deux géants agricoles cette fois réunis par un objectif commun, assurer la compatibilité de leurs politiques agricoles respectives avec un futur accord à l'OMC. L'hétérogénéité des pays en développement est grande, d'abord au sein du groupe des 21 qui comprend des pays aussi différents que l'Argentine (exportateur de produits agricoles soutenant peu son agriculture) et l'Inde (favorable à la protection de son agriculture), a fortiori entre les pays de ce groupe et les pays les plus pauvres réunis au sein de l'alliance de l'Union africaine, du groupe des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et du groupe des pays les moins avancés. De la pérennité du " front du refus " des pays en développement dépendra l'ampleur des engagements finaux à davantage ouvrir les marchés, réduire les exportations subventionnées et diminuer les soutiens internes. Car, point important à souligner, les pays en développement n'ont pas remis en cause le principe d'engagements distincts sur ces trois volets. Ils ont essentiellement demandé à ce que les modalités de calcul des engagements ne soient pas celles qui avaient été utilisées lors du cycle de l'Uruguay et à ce que les pays en développement bénéficient de mesures spécifiques. De la capacité des pays en développement à maintenir leur unité face aux Etats-Unis et à l'UE dépendra aussi l'ampleur du traitement spécifique et différencié qui leur sera finalement octroyé.

C'est dans ce contexte général qu'il convient d'étudier la compatibilité de la PAC issue de la réforme Agenda 2000 de 1999 et du compromis de Luxembourg de 2003 avec les négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha. Cette analyse est développée en distinguant successivement les trois volets du soutien interne, de la concurrence à l'exportation et de l'accès au marché.

PAC, OMC et soutien interne

L'UE n'a eu aucune difficulté à respecter l'engagement à réduire le soutien interne de la boîte orange de 20% sur les six années 1995/96-2000/01 d'application de l'AAU. Il apparaît même que l'UE aurait pu respecter cet engagement sans boîte bleue, *i.e.*, avec classement des aides de la boîte bleue dans la boîte orange (tableau 1).

La réforme de 1999 diminue le soutien de la boîte orange d'environ un tiers

La réforme de 1999, plus particulièrement la baisse des prix d'intervention des céréales, de la viande bovine, du beurre et de la poudre de lait écrémé, permet de diminuer le soutien de la boîte orange d'un peu moins de 15 milliards d'euros. Elle augmente donc la marge de manœuvre de l'UE de plus de 20 points de pourcentage. La réforme de 2003 permet de diminuer le soutien de la boîte orange de 620 millions d'euros additionnels, portant la marge de manœuvre à plus de 52%. En d'autres termes, l'UE est aujourd'hui en mesure d'accepter, dans le cadre du cycle de Doha, une diminution du soutien interne de la boîte orange d'environ 52%.

Sur le dossier du soutien interne, la proposition communautaire à l'OMC présentée en janvier 2003, avant le compromis de Luxembourg donc, est de maintenir inchangées les définitions des trois boîtes et de diminuer le seul soutien de la boîte orange de 55% relativement au niveau final fixé dans l'AAU. Selon nos calculs, la PAC issue des deux réformes de 1999 et de 2003 est difficilement compatible avec cette proposition puisque la marge de manœuvre n'est que de 52%. Néanmoins, les réformes à venir de plusieurs Organisations communes de marché (OCM) peu ou pas affectées par les trois réformes de la PAC de 1992, 1999 et 2003 (sucre, huile d'olive, tabac, certains fruits et légumes) permettent d'envisager facilement une baisse du soutien de la boîte orange supérieure à 52%. Il ne fait guère de doute que la Commission européenne a intégré cet élément dans sa proposition. Il est en outre vraisemblable qu'elle souhaite utiliser ce levier pour vaincre les réticences domestiques à réformer les secteurs susmentionnés, réticences qui se sont, du moins jusqu'à ce jour, traduites par un report à plus tard des réformes de ces OCM. La Commission a adopté, en novembre 2003, des propositions de réforme pour le tabac, l'huile d'olive, le coton et le houblon qu'elle doit soumettre au Conseil des ministres. En 2000, le soutien à ces secteurs comptabilisé dans la mesure globale de soutien (MGS) représente 5,5% du plafond. Parallèlement, la réforme de l'OCM du sucre fait l'objet de travaux. En 2000, le soutien à ce secteur représente, à lui seul, 8,5% du plafond.

La réforme de 2003 va considérablement diminuer le soutien de la boîte bleue

En 1999/2000, le soutien de la boîte bleue s'élevait à 19,8 milliards d'euros. La réforme de 1999, plus précisément l'accroissement des aides directes végétales et animales, augmente ce montant d'environ 3 milliards d'euros. La réforme de 2003, plus précisément la transformation des aides directes en un paiement unique par exploitation, va au contraire diminuer le soutien de la boîte bleue dans une fourchette comprise entre 16 et 23 milliards d'euros selon le degré de découplage retenu (découplage partiel *versus* total). La réforme de 2003 permet donc à l'UE d'accepter une baisse substantielle du soutien de la boîte bleue, option qui n'était pas envisagée

dans la proposition communautaire à l'OMC de janvier 2003, option présente dans l'initiative bilatérale des Etats-Unis et de l'UE d'août 2003. Cette dernière inclut en effet un plafonnement des soutiens de la boîte bleue à hauteur de 5% de la valeur de la production agricole et un engagement à réduire l'ensemble des soutiens comptabilisés au titre de la boîte orange, de la boîte bleue et de la règle de minimis (non-comptabilisation lors du cycle de l'Uruguay des soutiens accordés à un produit s'ils représentent moins de 5% de la valeur de la production de ce produit). Toutefois, la réforme de 2003 ne permet pas à l'UE de proposer la suppression immédiate de la boîte bleue car certains Etats membres vont très vraisemblablement choisir l'option du découplage partiel. En outre, les réformes en cours de certaines OCM (coton par exemple) ré-alimentent la boîte bleue.

Au total, les deux réformes de 1999 et de 2003 permettent donc à l'UE d'adopter une position relativement offensive sur le dossier du soutien interne, en proposant et/ou en acceptant des baisses substantielles des soutiens des boîtes orange et bleue. Toutefois, elles ne permettent pas d'envisager la suppression de la boîte bleue. Cette position offensive ne pourra être maintenue que si le classement actuel des soutiens internes dans les trois boîtes de couleur est conservé et en particulier si la définition de la boîte verte est toujours suffisamment large pour y inclure le paiement unique par exploitation, et s'il n'y a pas de plafonnement des aides de la boîte verte. A défaut, *i.e.*, si le paiement unique est classé dans la boîte bleue, l'UE ne sera pas en mesure d'accepter un plafonnement, *a fortiori* une réduction, des aides de la boîte bleue. Sur le plan strictement économique, le classement du paiement unique dans la boîte verte est critiquable s'il est octroyé en complément de primes qui restent couplées aux facteurs de production, terre (primes végétales) et cheptel (primes ovines et bovines), et également parce que certaines cultures sont interdites. En outre, la Conférence de Cancun a clairement montré que les pays en développement, soutenus par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, demandent à ce que tous les soutiens, oranges, bleus ou verts, soient réduits, au minimum soumis à des disciplines strictes.

PAC, OMC et concurrence à l'exportation

L'accord agricole du cycle de Doha contiendra très vraisemblablement de nouveaux engagements à réduire les exportations subventionnées, en considérant non seulement les subventions directes à l'exportation mais aussi les autres formes d'encouragement des exportations telles que les crédits à l'exportation ou les monopoles à l'exportation.

L'engagement à réduire les exportations subventionnées de 21% en volume sur les six années d'application de l'AACU a contraint l'UE à réduire ses exportations subventionnées de produits agricoles, notamment celles de volailles, de viande porcine et de produits laitiers. Dans le même temps, l'UE a réussi à développer des exportations non subventionnées de céréales, de volailles, de viande porcine et de produits laitiers à forte valeur ajoutée. Un engagement additionnel à réduire les exportations subventionnées d'un pourcentage équivalent, *a fortiori* supérieur, à celui concédé lors du cycle de l'Uruguay sera à nouveau contraignant. Dans le cas des produits laitiers, la baisse des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé devrait permettre, à l'image de ce qui a été fait lors des six années d'appli-

tion de l'AACU alors qu'il n'y avait pourtant pas eu de baisse des prix institutionnels des produits laitiers, de développer des exportations non subventionnées de produits laitiers à plus forte valeur ajoutée. Dans le cas de la viande bovine, de telles exportations non subventionnées sont pratiquement impossibles compte tenu de l'écart entre les prix intérieurs européens et les cours sur les différents marchés d'exportation. Ceci pourrait néanmoins ne pas être trop pénalisant dans la mesure où la réforme de 2003 devrait se traduire par une plus grande extensification de la production bovine, une diminution de l'offre et donc un recours moindre aux exportations subventionnées pour équilibrer le marché communautaire. Ceci d'autant plus que les nouveaux Etats membres de l'UE devraient être des importateurs nets de viande bovine sur les prochaines années, pour environ 200 000 tonnes à l'horizon 2010. En pratique, c'est surtout au niveau des productions hors sol, volailles et viande porcine, que la contrainte de réduction des exportations subventionnées devrait être sévère alors que ces productions sont parmi les moins soutenues et que le montant unitaire de la subvention à l'exportation est nettement plus faible que celui accordé en moyenne à la viande bovine ou aux produits laitiers (Bureau et *al.*, 2003 ; Chatellier et *al.*, 2003).

Au total, il apparaît donc que la PAC issue des deux réformes de 1999 et de 2003 est compatible avec une baisse des exportations subventionnées d'un pourcentage équivalent à celui concédé lors du cycle de l'Uruguay, mais pas avec une suppression sur quelques années seulement de toutes les subventions à l'exportation.

PAC, OMC et accès au marché

L'engagement à réduire les droits de douane de 36% sur les six années d'application de l'AACU n'a pas été contraignant pour l'UE. La préférence communautaire a été maintenue, et il n'y a pas eu d'augmentation significative des importations européennes de produits agricoles sous le régime normal du droit de douane commun NPF (Nation la plus favorisée). Rappelons que ce dernier est, aujourd'hui encore dans l'UE, de 220% pour le sucre, de 163% pour le beurre et de 111% pour la viande bovine.

Dans le cadre du cycle de Doha, l'UE peut facilement accepter une nouvelle baisse de la protection tarifaire d'un pourcentage équivalent à celui décidé lors du cycle de l'Uruguay sans réellement remettre en cause la préférence communautaire. La proposition communautaire à l'OMC est précisément de réduire les droits de douane de 36% sur six années, avec un minimum de 15% par ligne tarifaire. Toutefois, l'UE propose que les pays les moins avancés aient un accès libre aux marchés agricoles des pays développés et des pays en développement n'appartenant pas au groupe des pays les moins avancés. Elle propose aussi que les pays développés prennent les "mesures nécessaires" pour garantir que les exportations à droit nul des pays en développement représentent au minimum 50% des importations agricoles des pays développés en provenance des pays en développement. Les modalités de mise en oeuvre de cette clause ne sont pas précisées. En matière de quotas tarifaires à droits réduits, l'UE se contente d'affirmer la nécessité d'une plus grande transparence et d'une plus grande efficacité des modes de gestion de ces quotas, sans faire de propositions concrètes sur leurs niveaux et les droits qui seraient appliqués à l'intérieur des quotas.

Cette proposition est clairement minimaliste. Elle a d'ailleurs été jugée comme telle par une majorité d'Etats membres de l'OMC, y compris les Etats-Unis. Ces derniers proposent en effet d'utiliser une formule de réduction des droits de douane de sorte qu'après cinq années, aucun droit de douane ne dépasse 25% (application de la formule dite "suisse"). En outre, les Etats-Unis proposent d'appliquer cette réduction, non pas à partir des droits de douane théoriques, mais à partir des droits de douane effectivement appliqués, nettement plus faibles. La proposition commune des Etats-Unis et de l'UE du mois d'août se situe à mi-chemin puisque certains droits de douane seraient réduits de façon linéaire, avec un pourcentage minimum de diminution, alors que d'autres seraient réduits en utilisant la formule suisse. Pour les produits considérés comme "sensibles", les possibilités d'accès au marché ne seraient donc "augmentées" que par le biais d'une réduction linéaire des droits de douane et l'ouverture de quotas tarifaires à droits réduits, formulation suffisamment vague pour ne pas être réellement contraignante. Néanmoins, il y aurait accès libre aux marchés des pays développés pour les pays en développement (à une hauteur non précisée) et application d'un traitement spécial et différencié dans les pays en développement avec des réductions moindres des droits de douane étalées sur une période plus longue. En pratique, la première concession apparaît largement redondante, du point de vue de l'UE, avec celle concédée antérieurement de façon bilatérale avec les 48 pays les plus pauvres de la planète à l'occasion de l'initiative "tout sauf les armes".

L'attitude prudente de l'UE sur le dossier de l'accès au marché s'explique aisément. Pour une majorité de produits, à l'exception notable des céréales et des oléagineux, le prix intérieur européen est, aujourd'hui encore, très supérieur au cours mondial. Même si le soutien direct des prix a diminué (céréales et viande bovine) ou va diminuer (produits laitiers), il reste encore élevé pour les produits qui n'ont pas (sucre) ou seulement partiellement (produits laitiers) été réformés. En outre, le contrôle des importations et l'écoulement sur pays tiers des excédents à l'aide de subventions permettent d'équilibrer les marchés communautaires à des prix intérieurs supérieurs aux cours mondiaux. Les deux réformes de 1999 et surtout de 2003 devraient se traduire par une extensi-

on de la production, une réduction de l'offre et un raffermissement des prix intérieurs (au minimum, relativement à ce qui se serait passé sans réformes). Ceci à condition qu'il n'y ait pas d'augmentation trop importante des importations qui viendrait annuler les effets positifs sur les cours européens d'une offre ajustée à la baisse. Sur ce point, on remarquera d'ailleurs que l'UE plaide pour le maintien de la clause de sauvegarde spéciale, clause qui permet d'instaurer des droits de douane additionnels en cas d'accroissement trop brutal des importations ou de chute trop forte des prix mondiaux.

Conclusion

La PAC issue des deux réformes de 1999 et de 2003 est compatible avec un nouvel accord agricole à l'OMC similaire à celui signé lors du cycle de l'Uruguay, *i.e.*, comprenant une baisse équivalente des droits de douane NPF, une diminution équivalente des subventions à l'exportation et une réduction équivalente du soutien de la boîte orange. Les deux réformes permettent à l'UE d'adopter une position offensive sur le dossier du soutien interne, en proposant et/ou en acceptant une baisse plus importante du soutien interne de la boîte orange (de l'ordre de 50%) ainsi que de celui de la boîte bleue. Elles ne permettent pas d'envisager une suppression immédiate de la boîte bleue. Cette attitude offensive n'est possible que si le classement du paiement unique dans la boîte verte n'est pas contesté et s'il n'y a pas de discipline requise sur les montants de cette boîte. En pratique, l'UE peut aujourd'hui concentrer son action sur son talon d'Achille principal, la moindre compétitivité coût et prix d'une majorité de produits, moindre compétitivité qui ne permet pas d'accepter une élimination trop rapide des subventions à l'exportation et une ouverture trop forte du marché communautaire. D'où une stratégie de négociation axée sur une réduction seulement des subventions à l'exportation et une ouverture minimale du marché communautaire, plus précisément un contrôle de cette ouverture sous la forme de concessions (quotas tarifaires à droits réduits) essentiellement dirigés vers les pays les moins avancés. Du succès de cette stratégie dépend l'avenir du modèle agricole européen de l'Agenda 2000 et du compromis de Luxembourg de 2003.

Hervé GUYOMARD, INRA ESR Rennes

Herve.Guyomard@roazhon.inra.fr

et Jean-Pierre BUTAULT, UMR INRA-INA.PG Economie publique Grignon

Jean-Pierre.Butault@inapg.inra.fr

Pour en savoir plus

Bureau J.-C., Gohin A., Réquillart V. (2003). Faut-il et peut-on supprimer les subventions à l'exportation ? *Comptes Rendus de l'Académie d'Agriculture de France*, vol. 88, n° 8, pp. 7-19.

Butault (éd.) (2004). *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*. INRA Editions (à paraître).

Chatellier V., Guyomard H., Le Bris K. (2003). Les négociations agricoles multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha : bilan et perspectives pour les productions animales européennes. *INRA Productions Animales*, vol. 16, n° 5, pp. 381-392.

Chetaille A., Tavernier K. (2003). *Echec de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun : vers une crise du système commercial multilatéral ?* Document de travail SOLAGRAL.

Guyomard H., Le Bris K. (2003). *The Fischler's proposals for the Common Agricultural Policy: Paving the way for the future*. Présenté à l'International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we heading ? Capri, Italy, June 23-26.

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.

Encadré 1. Etats-Unis et soutien interne à l'OMC : une marge de manoeuvre très faible

Le soutien à l'agriculture est moins élevé aux Etats-Unis que dans l'UE, que ce soutien soit mesuré par l'ESP (Estimation du soutien aux producteurs) ou au travers des engagements à l'OMC. En 1999, le plafond de la boîte orange était de 20 milliards de dollars aux Etats-Unis et de 72 milliards de dollars dans l'UE pour des productions agricoles en volume pratiquement équivalentes. La marge de manoeuvre des Etats-Unis sur le dossier du soutien interne est toutefois plus faible que celle de l'UE.

Tout en maintenant un système de prix garantis via le *loan rate*, la loi agricole américaine de 1996 avait découplé les aides directes du soutien des revenus. A partir de 1998, des aides d'urgence sont accordées aux producteurs pour faire face à la baisse des cours. La dernière notification des Etats-Unis à l'OMC (1999) classe ces aides d'urgence dans la boîte orange mais ne les comptabilise pas dans le MGS (Mesure globale de soutien) grâce à la clause de minimis. En 1999, la MGS notifiée des Etats-Unis représente 85 % du plafond autorisé. Sans la clause de minimis, elle aurait dépassé ce plafond de 22% (Butault, 2004). De son côté, l'UE aurait pu tenir ses engagements même sans boîte bleue (tableau 1).

La nouvelle loi américaine de 2002 maintient les deux mécanismes de la loi précédente (prix minimaux garantis et aides directes découplées). En outre, elle pérennise les aides d'urgence en les « transformant » en aides directes contra-cycliques versées sur une base historique en fonction de surfaces et de rendements de référence, mais dépendantes des prix mondiaux. Cette dernière caractéristique devrait théoriquement les exclure de la boîte verte. Elle pourrait même remettre en cause l'inscription des paiements découplés dans la boîte verte.

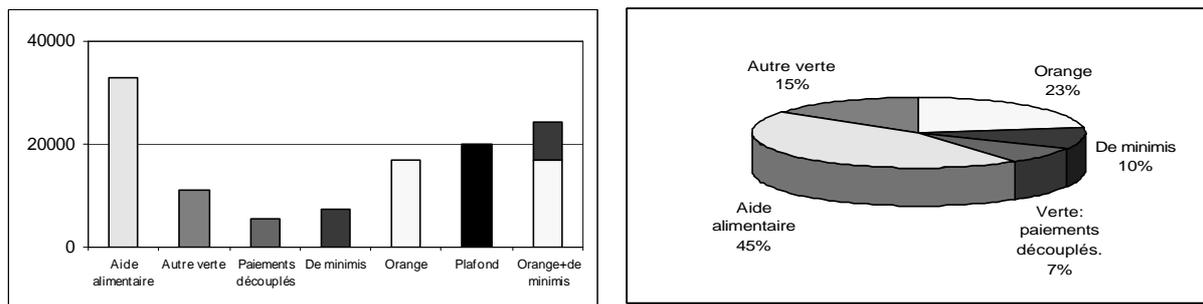
Dans ce contexte, le compromis bilatéral conclu entre les Etats-Unis et l'UE prend tout son sens. Il n'envisage plus, par exemple et contrairement aux propositions initiales des Etats-Unis, de suppression de la boîte bleue mais seulement son plafonnement. Les Etats-Unis pourraient avoir besoin de cette boîte pour assurer la compatibilité de leur politique de soutien interne avec les règles de l'OMC.

Tableau 1 : Les soutiens internes dans l'Union européenne, 1995/96-1999/00 (en milliards d'euros)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Plafond de la boîte orange (1)	78,672	76,369	74,067	71,765	69,643
Boîte orange déclarée (2)	47,5264	51,0090	50,1940	46,6830	47,8857
Boîte bleue (3)	20,8455	21,5208	20,4428	20,5035	19,7921
Boîte verte	18,7792	22,1304	18,1668	19,168	19,9305
Différence					
(1) – (2)	31,1456	25,3600	23,8730	25,0820	21,7573
(1) – (2) – (3)	10,3001	3,8392	3,4302	4,5785	1,9652

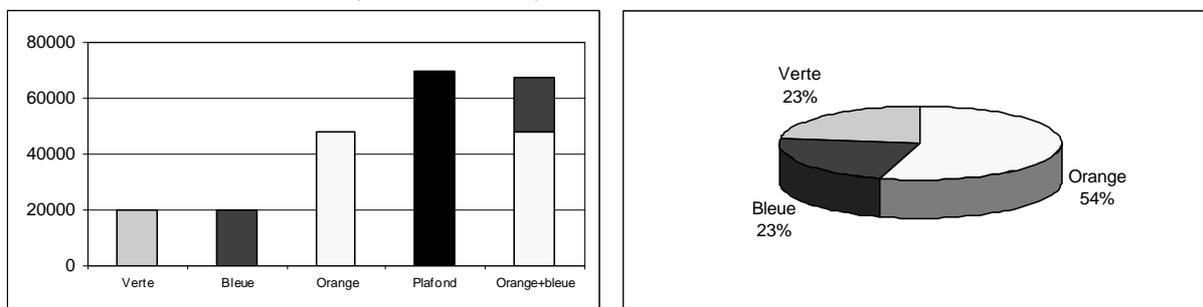
Source : Guyomard et Le Bris (2003)

Le soutien interne aux Etats-unis (1999, millions de dollars)



Graphique 1. Le soutien interne dans l'Union européenne : répartition dans les boîtes

Panel a : déclaration 1999/2000 (millions d'euros)



Panel b : Réforme 2003 sous l'hypothèse d'un découplage total (millions d'euros)



Panel c : Réforme 2003 sous l'hypothèse d'un découplage partiel (millions d'euros)

