



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

## Éléments de définition d'une politique agricole commune pour le XX<sup>e</sup> siècle

Promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens

Monsieur Alexandre Gohin, Monsieur Hervé Guyomard, Madame Chantal Le Mouël

---

### Citer ce document / Cite this document :

Gohin Alexandre, Guyomard Hervé, Le Mouël Chantal. Éléments de définition d'une politique agricole commune pour le XX<sup>e</sup> siècle. In: Économie rurale. N°244, 1998. pp. 22-31;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1998.4997>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1998\\_num\\_244\\_1\\_4997](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1998_num_244_1_4997)

---

Fichier pdf généré le 26/03/2019

## Résumé

Cet article propose certains aménagements possibles et souhaitables de la PAC dans une perspective de long terme où la double mission des agriculteurs européens doit être explicitement reconnue : un rôle "marchand" de fourniture de biens en grandes quantités sur des bases compétitives internationalement et un rôle "non marchand" de fourniture de biens mal valorisés par le marché. Il est possible de définir des principes communs de régulation publique et d'instrumentation pour l'agriculture communautaire : un découplage maximal des politiques de soutien au revenu via un système d'aides directes les plus indépendantes possibles des actes de production et un couplage maximal des politiques d'encouragement des fonctions publiques liées à l'activité agricole via un système d'aides ciblées assises sur les facteurs de production.

## Abstract

*A common agricultural policy for the 21st century: promoting the market and non-market roles of european farmers*

This paper proposes some changes to the Common Agricultural Policy from a long term perspective. Proposed changes are aimed at better establishing the double role of farmers : food producers on a world competitive basis on the one hand and stewards of the environment and the country side on the other hand. One shows that some general principles for public regulation and policy instrumentation in the euro- pean agricultural sector can be defined : a maximal decoupling of income support policies through direct aids which should be as neutral as possible with respect to farmers' production decisions and a maximal coupling of policies directed to reward farmers for the provision of positive externalities through direct aids tunely targeted and based on primary factors.

# Éléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXI<sup>e</sup> siècle

## Promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens<sup>1</sup>

Pour la première fois, la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) a fait l'objet en mai 1992 d'une réforme d'une certaine ampleur, comportant des baisses sensibles des prix garantis et une nouvelle instrumentation du soutien des revenus. Pour la première fois aussi depuis son origine, un accord au GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) comporte un volet agricole contenant des engagements substantiels, en particulier en termes de réduction des exportations subventionnées. Il n'est pas question ici de proposer une explication rétrospective détaillée de ces événements (sur ce point, voir, par exemple, Guyomard et Mahé, 1995a). Rappelons seulement que les fondamentaux de la négociation de l'Uruguay Round, i.e., un intérêt commercial à une plus grande libéralisation des échanges pour les États-Unis (EU) et les pays du Groupe de Cairns, sont encore valables pour le futur, et que la réforme de la PAC ne couvre pas plusieurs secteurs, lait et sucre notamment, pour lesquels les changements d'instrumentation n'ont été que différés.

Cet article propose certains aménagements possibles et souhaitables de la PAC dans une perspective de long terme de façon à satisfaire au mieux la double mission des agriculteurs européens, un rôle « marchand » de production de biens en grandes quantités sur des bases compétitives internationalement d'une part, un rôle « non marchand » d'aménagement du territoire, de protection des ressources et de l'environnement, etc. biens nettement plus difficiles à valoriser par le marché d'autre part.

Les contraintes qui pèsent sur la PAC sont multiples. Elles correspondent à des horizons temporels différents. À court terme, la contrainte la plus active résultera sans nul doute de l'Accord agricole de l'Uruguay Round, et notamment de la nécessité de respecter les engagements souscrits en termes de réduction des exportations sub-

ventionnées. À plus long terme, les contraintes à prendre en considération sont l'élargissement de l'UE aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), le prochain cycle des négociations internationales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la meilleure prise en compte des effets externes négatifs liés à l'activité agricole dans une perspective de développement durable, la pression accrue des consommateurs pour la définition d'une PAC qui prenne en compte leurs intérêts et leurs préoccupations, etc. Dans cet article, l'attention est centrée sur les raisons « internes » à une réforme de la PAC, i.e., sur l'inefficacité de l'instrumentation actuellement appliquée, dans une perspective internationale qui ne peut pas ignorer, à court terme la nécessité de respecter les engagements signés à Marrakech en avril 1994, à plus long terme la nécessité de préparer le prochain cycle des négociations agricoles multilatérales.

L'article montre alors qu'il est possible de définir des principes communs de régulation publique et d'instrumentation pour les différentes productions agricoles de l'UE, i.e., un *découplage* maximal des politiques de soutien au revenu via un système d'aides directes les plus indépendantes possibles des actes de production et des conditions de marché et un *couplage* maximal des politiques d'encouragement des fonctions publiques liées à l'activité agricole via un système d'aides ciblées assises sur les facteurs de production (surfaces et effectifs). L'instabilité des cours mondiaux nécessite le maintien et/ou l'introduction de filets de sécurité et des politiques de transition doivent être mises en œuvre pour les secteurs peu ou pas réformés en mai 1992. Ces politiques de transition doivent avoir pour objectifs de faciliter le passage à un système de soutien du revenu des producteurs par des aides directes découplées, tout en permettant de participer dès maintenant à la croissance anticipée de la demande et des marchés mondiaux.

1. Cet article a été rédigé avant que la Commission européenne ne présente sa proposition de réforme connue sous le terme d'Agenda 2000 ou de « Paquet Santer ». De manière générale, cette proposition est un nouveau pas dans la direction suivie en mai 1992. Elle est clairement définie de façon à satisfaire à la contrainte de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées. Il n'est donc pas étonnant que les mesures les plus précises concernent les trois secteurs (céréales, viande bovine et lait) pour lesquels les engagements de réduction des exportations subventionnées seront les plus difficiles à atteindre dans le cadre de l'instrumentation actuellement en vigueur.

## La nécessaire évolution de la PAC dans le contexte des négociations agricoles internationales

### 1. La réforme de la PAC à la lumière du conflit entre Européens et Américains pendant le cycle des négociations de l'Uruguay Round

La PAC a été critiquée depuis l'époque même de sa mise en place. Les critiques internes, longtemps négligées, se sont développées à la faveur de l'adhésion de la Grande Bretagne qui a souligné les incohérences de la politique, puis au début des années 1980 avec la croissance régulière des surplus coûteux à exporter. Les critiques externes se sont également accentuées à partir des années 1980 quand les crises de l'agriculture américaine et des marchés internationaux ont attiré l'attention sur les effets de distorsion sur les échanges agricoles mondiaux des politiques agricoles appliquées dans les pays industrialisés, UE en particulier.

C'est dans ce contexte qu'a été lancé le cycle des négociations commerciales multilatérales du GATT dit Uruguay à Punta del Este en septembre 1986, cycle qui devait accorder une place particulière à l'agriculture, place sans nul doute disproportionnée au regard du poids relatif de l'agriculture dans l'économie et dans les échanges mondiaux<sup>1</sup>. C'est aussi dans ce contexte qu'a été mise en œuvre la réforme de la PAC de mai 1992, réforme centrée sur les grandes cultures (céréales et oléoprotéagineux) produits pour lesquels les intérêts commerciaux à une plus grande libéralisation des échanges agricoles mondiaux étaient les plus clairs pour certaines parties contractantes du GATT, EU et pays du Groupe de Cairns.

Il est aujourd'hui généralement admis que la réforme de la PAC de mai 1992, réforme finalement assez éloignée des déclarations initiales, ambitieuses, de ses promoteurs, répondait au souci de l'UE de parvenir à un accord au GATT dans le cadre de la négociation Uruguay de façon à satisfaire les partenaires commerciaux et ainsi à affaiblir les « attaques » de ces derniers contre la PAC. La réforme de la PAC a donc été conçue, pour une large part, de façon à apaiser les critiques des grands pays exporta-

teurs, en particulier celles des EU. La réforme permettait en effet de *rapprocher* la politique agricole de l'UE de celle des EU, même si le niveau de soutien restait nettement plus élevé à l'est de l'Atlantique qu'à l'ouest, et ainsi d'abriter la politique agricole de l'UE derrière celle des EU face aux remises en cause des politiques agricoles poursuivies dans les pays développés en discussion au GATT à l'occasion du cycle Uruguay.

Les EU ont cependant maintenu une pression certaine sur l'UE à l'occasion de la fin des discussions du cycle Uruguay car la réforme de la PAC ne leur apportait pas, à moyen terme, de garanties suffisantes pour une expression de leurs intérêts commerciaux à l'exportation, essentiellement sur les grandes cultures. Les EU ont donc continué à chercher à contraindre les évolutions ultérieures de la PAC en maintenant leurs demandes d'engagements précis sur les trois principaux volets de la négociation Uruguay, i.e., la réduction du soutien interne, une libéralisation des politiques de restriction d'accès au marché et une diminution des subventions aux exportations. L'UE, de son côté, tout en essayant de minimiser les engagements contraignants sur les deux volets externes, était, naturellement, très attachée à l'acceptabilité au GATT des aides compensatrices de la réforme, condition nécessaire pour *vendre* la réforme à l'intérieur de l'UE.

Dans les dernières phases de la négociation, il apparaît clairement que la pondération des objectifs américains se déplace progressivement de positions, souvent de principe, en faveur de la libéralisation et du multilatéralisme vers la garantie, immédiate ou du moins à court terme, de la satisfaction d'intérêts plus mercantiles de gains de balance commerciale. C'est donc une vision plus prosaïque de la négociation qui s'affirme où les EU et le Groupe de Cairns cherchent des débouchés mondiaux étendus, à meilleur prix et moins concurrencés par les exportations de pays plus protectionnistes qu'eux, UE en particulier, pour leurs produits bénéficiant d'avantages comparatifs, i.e., les céréales et les oléagineux pour l'essentiel.

### 2. Les conséquences de l'Accord agricole de l'Uruguay Round pour la définition future de la PAC et le prochain cycle des négociations agricoles internationales

Même s'il est aujourd'hui généralement admis que les conséquences quantitatives de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round seront limitées (à court terme, i.e., sur la période d'application de l'accord, l'impact essentiel résultera de la contrainte de réduction des exportations subventionnées)<sup>2</sup>, les « acquis » de la négociation Uruguay sur le dossier agricole ne doivent pas être sous-estimés. L'accord signé à Marrakech est un pas significatif pour soumettre l'agriculture aux règles générales du GATT. Le cycle Uruguay marque en effet la fin d'une période où les politiques agricoles étaient, à l'exception

1. Les questions agricoles ont souvent fait l'objet de discussions au GATT, mais un statut spécial conduisant à l'exception agricole a toujours fini par s'imposer, du moins jusqu'à Marrakech en avril 1994. La nouvelle donne internationale des années 1980 explique l'importance accordée au dossier agricole au début du cycle Uruguay. L'UE est alors un exportateur croissant de produits agricoles de zone tempérée (céréales, lait, viande bovine, sucre) et développe sa production d'oléagineux à l'aide de subventions directes. De l'autre côté de l'Atlantique, les EU sont pénalisés par un dollar surévalué et la concurrence des pays d'Amérique du Sud. Leurs dépenses agricoles de soutien « explosent » car leurs prix garantis en dollar deviennent excessifs. Le maintien d'un volet agricole comportant des engagements précis et contraignants pour les parties contractantes s'explique par le fait que plusieurs acteurs, EU et pays du Groupe de Cairns, attendent de la libéralisation du commerce mondial des céréales et des produits liés de l'alimentation animale un gain commercial très supérieur à celui dont bénéficieraient les autres joueurs au GATT.

2. Voir, par exemple, Josling et Tangermann (1992), Josling (1993), Helmar *et al.* (1994), USDA (1994). Il est intéressant de noter qu'un tel résultat fut très vite anticipé (voir, par exemple, Sanderson, 1987).

de quelques concessions ponctuelles, élaborées indépendamment du GATT. Ce ne sera plus le cas, et l'Accord Agricole de l'Uruguay Round va contraindre les niveaux et les modalités de l'intervention publique en agriculture.

L'accord agricole de Marrakech marque le début d'une ère nouvelle dans la conception de l'intervention publique en matière agricole, en soumettant l'agriculture à la discipline générale du GATT par la tarification des mesures de protection à l'entrée<sup>1</sup>, en fixant un plafond maximal pour les niveaux de soutien interne par produit, et en définissant les instruments autorisés pour le soutien des revenus par leur classification dans les *boîtes*. La nouvelle orientation des politiques de soutien interne, en faveur des aides directes qui interfèrent au minimum avec le système des prix et au détriment des instruments de soutien plus couplés, i.e., qui ont une influence sur le comportement d'offre du producteur et qui varient en fonction des conditions de marché, comme le système de soutien des prix de l'ancienne PAC, est un des résultats les plus significatifs de la négociation agricole Uruguay.

Le dossier agricole sera, à nouveau, un élément essentiel du prochain cycle des négociations multilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce dont l'ouverture est prévue en 1999. Les *fondamentaux* de la négociation Uruguay, i.e., l'expression d'intérêts commerciaux pour plusieurs pays exportateurs à une plus grande libéralisation du commerce mondial dans les secteurs où ils sont les plus compétitifs sur la scène internationale et les difficultés pour tous les pays à réformer les secteurs où ils sont les moins compétitifs sur la scène internationale, seront, à nouveau, les fondamentaux des futures négociations multilatérales. L'instrumentation du cycle Uruguay sera, à nouveau, utilisée. Il est donc vraisemblable que les objectifs des pays *favorables* à une plus grande libéralisation des marchés, EU et Groupe de Cairns en particulier, seront de poursuivre la réduction des subventions aux exportations, d'accroître les possibilités d'accès au marché et de diminuer les niveaux de soutien interne. De plus, il est vraisemblable que plusieurs parties contractantes chercheront non seulement à réduire les niveaux des subventions aux exportations, des équivalents tarifaires et du soutien interne, mais aussi, et peut-être surtout, à discipliner les politiques externes et internes en définissant les instruments qu'il sera possible d'utiliser.

La nouvelle loi agricole américaine, adoptée le 5 avril 1996, préfigure la future position de négociation des États-Unis au sein de l'OMC (cf. annexe). Les EU vont, sans nul doute, argumenter du plus grand découplage de leur politique agricole et de l'orientation confirmée et augmentée de l'agriculture américaine vers le marché lors de leurs négociations bilatérales avec l'UE, lors des règlements de leurs contentieux dans le cadre de l'OMC, et à plus long terme dans le cadre du prochain cycle des négociations multilatérales sous l'égide de l'OMC. La

principale conséquence de la nouvelle loi agricole américaine est de découpler, pour les cultures de programme<sup>2</sup>, les aides directes de soutien du revenu, i.e., les *Production Flexibility Contract Payments*, des actes de production (à la limite, les producteurs pourront bénéficier des aides calculées sur leurs références historiques sans avoir à produire) et des conditions et politiques de marché (les aides sont versées indépendamment des niveaux des prix de marché). L'enveloppe budgétaire correspondant aux aides est donc connue ex-ante pour sept ans et dégressive sur la période 1996-2002. En échange, les producteurs américains sont libres de choisir leurs cultures, de plus sans obligation de gel annuel.

Le classement probable des nouvelles aides directes américaines dans la boîte verte signifie que l'exception de la boîte bleue sera vraisemblablement remise en cause lors du prochain cycle de négociations multilatérales. L'UE sera ainsi dans l'obligation de redéfinir les modalités d'attribution et de versement des aides compensatoires de la réforme de façon à ce que ces dernières soient, sans ambiguïté, classées dans la boîte verte. À cette fin, les aides directes de soutien au revenu devront clairement satisfaire à des critères plus sévères de découplage qu'elles ne le font aujourd'hui (pour plus de détails sur ce point, voir, par exemple, Bureau *et al.*, 1996).

### 3. Les limites de l'instrumentation actuelle de la PAC : des raisons internes à une « réforme de la réforme »

#### *Le cas des secteurs réformés en mai 1992 : l'exemple des céréales et des oléoprotéagineux*

La réforme de la PAC est un ensemble assez cohérent, abordant les problèmes du secteur agricole de manière globale et politiquement acceptable par les différents États membres de l'UE et les concurrents internationaux. Elle essaie de concilier divers objectifs (économiques bien sûr, mais aussi de politique sociale, de développement rural et régional, de protection de l'environnement, etc.) reconnaissant ainsi les fonctions multiples de l'agriculture. Mais c'est aussi la volonté implicite de reconnaissance de ces objectifs multiples qui crée le risque de maintenir les distorsions existantes, voire d'en créer de nouvelles. La réforme est centrée sur les céréales et les oléoprotéagineux car ces productions sont au cœur de la PAC par la place qu'elles occupent dans l'occupation du sol, la production finale, les échanges, les dépenses budgétaires et les interactions animal-végétal par l'intermédiaire de l'alimentation animale. La nouvelle instrumentation de la PAC dans le secteur des grandes cultures pose, en particulier, deux types de problèmes (Guyomard et Mahé, 1995a, 1995b) : le premier est celui de la nature des aides directes, qui visent à compenser les pertes de revenu liées aux baisses de prix et non à rémunérer les externalités positives liées à l'activité agricole ; le second est celui de la conception et de l'ampleur du gel

1. Même si les effets de la tarification seront vraisemblablement très modestes sur la période d'application de l'accord.

2. Le blé, le maïs, le sorgho, l'orge, l'avoine, le coton (upland cotton) et le riz.

des terres, qui répond à une logique de réduction des surplus exportables (de céréales) et non à promouvoir les fonctions publiques de l'agriculture de conservation de l'espace et des ressources. La prise en compte de ces deux points conduit à s'interroger sur le problème d'une meilleure intégration des fonctions publiques de l'agriculture dans la définition de la PAC.

#### • Des aides compensatoires mal ciblées

Le premier problème de la nouvelle instrumentation de la PAC réside dans l'institution de droits à produire avec primes qui vont maintenir les valeurs patrimoniales de la terre (et des exploitations bovines), sans réellement soutenir le revenu du facteur travail proprement dit. Ni les salariés ni les futurs entrants dans la branche n'en bénéficieront beaucoup car ils devront racheter (à défaut d'en hériter) des droits à produire, dont le financement viendra alourdir les coûts. De ce point de vue, les nouvelles aides liées aux facteurs de production sont dans la lignée des quotas de production déjà en place pour le lait et le sucre. Les aides compensatoires de la réforme sont destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix agricoles. Elles devraient donc être transitoires et dégressives dans le temps (la dégressivité pourrait être, par exemple, proportionnelle aux gains de productivité). Il serait préférable de les verser sous forme de paiements directs basés sur une référence passée et de rompre le lien avec le foncier, en d'autres termes d'accroître leur caractère « découplé » par rapport aux conditions de production et de marché, afin d'éviter la constitution d'actifs immatériels qui grèvent les coûts et les évolutions structurelles.

#### • La « mauvaise » rationalité du gel des terres

Un second problème est lié au gel des terres qui a été conçu, dans la phase ultime de la réforme décidée par le Conseil des Ministres, trop exclusivement comme le moyen de réduire les exportations subventionnées. Le gel des terres va maintenir la pression foncière. Il va contribuer à ce que les prix des terres cultivées et les coûts de production restent élevés. L'extensification des techniques et la baisse des rendements attendues de la baisse des prix garantis vont ainsi être fortement atténuées car un prix des terres cultivées maintenu à un niveau élevé va perpétuer les incitations à l'usage d'intrants (engrais, traitements, etc.). De plus, le retrait de la production de terres de bonne qualité des régions de grandes cultures est une perte de richesse (nationale) dans la mesure où ces terres permettraient - et c'est le cas de beaucoup - de produire directement pour le marché mondial au prix qui y prévaut. En fait ce gel des terres n'est justifié que dans la mesure où le prix d'intervention est considéré comme une priorité fondamentale alors qu'il n'apporte qu'une faible protection par rapport au prix mondial anticipé pour les années futures. Le gaspillage de ressources est d'une ampleur considérable.

Les prix intérieurs des céréales devraient donc être alignés sur les cours mondiaux de façon à améliorer la compétitivité internationale des céréales communautaires, à annuler la *fausse* nécessité du gel des terres et à

s'affranchir de la contrainte quantitative de l'Accord de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées (cf. supra). Ceci aurait, en outre, l'avantage d'une cohérence accrue avec les règles de fonctionnement appliquées aux oléagineux<sup>1</sup>. Il faut cependant noter que des filets de sécurité doivent être maintenus et/ou introduits pour faire face à l'instabilité accrue des cours. Ces filets de sécurité peuvent prendre la forme de mécanismes d'intervention qui se déclencheraient dans le cas où les prix mondiaux seraient très bas, mais d'autres systèmes reposant sur des solutions individuelles, une organisation collective des producteurs ou une régulation publique doivent être analysés et comparés. Il est clairement nécessaire d'enrichir la politique actuelle et la pratique dans ce domaine.

#### • La nécessité de mieux intégrer les fonctions publiques de l'agriculture

La nécessité politique d'éviter la baisse des revenus, et peut être encore plus des valeurs patrimoniales créées par les politiques de prix élevés, a conduit à manquer l'occasion du virage écologique de l'utilisation de l'espace. Le gel va freiner la restauration des usages antérieurs de terres dont la vocation naturelle est le retour aux prairies, aux zones tampons des basses vallées qui piègent les effluents, aux zones boisées, etc. Paradoxalement, ces usages de la terre qui sont créateurs d'externalités positives, sources de résorptions des pollutions agricoles et d'amélioration des qualités des paysages, ne sont pas subventionnés (ou très faiblement). La raison en est bien sûr que la défense de ces biens publics ne bénéficie pas de l'effort de groupes d'intérêt aussi organisés que les producteurs spécialisés des grandes cultures.

Il faudrait mettre en œuvre, à la place du système actuel, par exemple des aides directes qui rémunèrent les externalités positives (conservation des ressources) et encouragent les pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement. Ces aides « écologiques » devraient, au contraire des aides instaurées par la PAC, être explicitement couplées aux services « publics » offerts, permanentes, ciblées (c'est-à-dire liées à des objectifs d'entretien de la nature, de maintien de la biodiversité, de développement rural et régional, etc., et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles). La prime à l'herbe accordée en France est un premier pas dans ce sens.

#### *Le cas des secteurs non réformés en mai 1992 : l'exemple du lait et des produits laitiers*

En matière agricole, les défaillances du marché sont nombreuses et l'État doit y remédier, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel complexe, construit au cours du temps, sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions attachées à l'activité agricole. L'instabilité des mar-

1. Le problème des distorsions de prix qui restent entre céréales et produits de substitution des céréales serait, en outre, en grande partie réglé.

chés justifie l'établissement de filets de sécurité. L'occupation de l'espace confère aux agriculteurs une double fonction, et si la production d'aliments relève de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent naturellement plus de l'économie publique et, à ce titre, requièrent l'intervention de l'État.

Une généralisation des quotas à la majorité des productions agricoles de l'UE est une voie possible d'évolution de la PAC. À condition que les coûts d'administration et de contrôle ne soient pas prohibitifs, une politique de gestion de l'offre et de soutien des prix ne manque pas d'attraits politiques et économiques, du moins à court terme. Elle résout les problèmes des excédents et des coûts budgétaires, en ajustant mieux l'offre à la demande intérieure ou à la demande solvable<sup>1</sup>, tout en évitant des baisses importantes des prix et des revenus des producteurs installés. Mais l'efficacité économique d'une politique de gestion de l'offre et de soutien des prix est douteuse. L'exemple des quotas laitiers instaurés en 1984 dans l'UE, maintenus en mai 1992, prolongés jusqu'en 2006 selon l'Agenda 2000 de la Commission européenne, peut servir d'illustration.

Un décalage croissant s'établit entre les prix et les coûts (augmentation de la quasi-rente), en particulier quand les gains de productivité sont élevés et renforcés par les restructurations. Les quotas de production empêchent ainsi l'allocation optimale des ressources en permettant à certains producteurs à coût marginal élevé de continuer à produire. En ce sens, les quotas de production sont contraires à la spécialisation, nationale et régionale, et contrarient la réallocation de la production des éleveurs et des régions à coût marginal élevé vers les producteurs et les zones à coût marginal faible. Cette inefficacité est d'autant plus grande que les quotas de production sont faiblement transférables sur un marché libre des droits à produire (ce qui est le cas pour les quotas laitiers dans l'UE dont les droits ne peuvent pas être librement échangés sur un marché au niveau communautaire, ainsi qu'au niveau de plusieurs États membres). Néanmoins, on peut concevoir qu'une répartition *harmonieuse* des animaux sur le territoire génère des externalités positives qui justifient le maintien de troupeaux dans certaines régions. Mais les quotas de production ne sont pas des instruments de premier rang à cet égard (cf. infra).

La quasi-rente rend difficile la transmission des exploitations et la tendance à l'instauration d'un marché, officiel ou occulte, des droits à produire est à peu près inévitable. Une gestion administrative des droits est lourde, conflictuelle et prédisposée à la fraude.

Le rachat des droits à produire alourdit les charges financières des jeunes agriculteurs et des entrants dans la branche qui sont pénalisés et voient leurs coûts grevés

1. A condition que les décideurs politiques aient la volonté suffisante pour réaliser cet ajustement. Les niveaux actuels des excédents impliquent que des baisses substantielles des volumes autorisés seraient nécessaires.

par le financement des licences. Les effets négatifs des quotas sur le revenu sont reportés d'une génération à la suivante. De plus, le financement de l'achat des licences, qui peuvent constituer un actif immatériel d'une valeur considérable, vient concurrencer le financement des investissements productifs.

Enfin, et peut-être surtout, une politique de quotas de production et de soutien des prix renchérit le coût de la matière première pour les activités d'aval et réduit la demande finale. Le développement d'une industrie de transformation capable d'affronter la concurrence internationale est remis en question car elle s'abrite derrière le « parapluie communautaire » en augmentant l'offre de produits d'intervention. La recherche et le développement de produits de substitution prennent de l'ampleur (cf., par exemple, la substitution entre la poudre de lait écrémé et les autres ingrédients de l'alimentation animale ou entre le beurre et les matières grasses d'origine végétale).

### Promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens

La politique agricole de l'UE, et plus généralement des pays développés, doit aujourd'hui être conçue dans la perspective d'intégrer au mieux les objectifs économiques pour un secteur productif privé dans lequel les signaux du marché ne peuvent pas être ignorés et les objectifs d'aménagement du territoire, de gestion de l'espace, de protection de la nature, de maintien de la biodiversité, etc., biens publics ne pouvant pas, ou alors seulement difficilement, être valorisés par le marché. L'analyse des limites de l'instrumentation actuelle de la PAC et de ses facteurs d'évolution développée ci-dessus permet de proposer certains aménagements possibles et souhaitables dans une perspective de plus long terme de façon à satisfaire au mieux la double mission de l'agriculture : un rôle marchand naturellement, de production de biens en grandes quantités sur des bases compétitives internationalement, et un rôle public d'aménagement de l'espace rural et de préservation de l'environnement. La réforme de la PAC est un premier pas, significatif mais encore nettement insuffisant (cf. supra), dans la direction d'une agriculture communautaire plus compétitive. Les aménagements proposés ci-dessus devraient permettre d'accroître encore plus cette compétitivité tout en encourageant le rôle des agriculteurs européens dans la préservation et l'aménagement de l'espace.

En plus des limites internes à l'instrumentation de la PAC sous sa forme actuelle, il est clair que de nombreuses contraintes externes vont, inévitablement, conditionner son évolution future : problème budgétaire, intégration des PECO à l'UE, négociations commerciales multilatérales au sein de l'OMC, pressions environnementales, etc.



Même s'il est difficile de hiérarchiser ces contraintes, il nous semble que la nouvelle loi agricole américaine qui introduit des aides directes au revenu fixes, découplées des actes de production des agriculteurs et des conditions d'équilibre de marché des produits, préfigure l'orientation du prochain cycle des négociations multilatérales. La réduction des exportations subventionnées sera encore un élément central du débat dans la mesure où plusieurs parties contractantes, EU et certains pays du Groupe de Cairns en particulier, ont toujours un intérêt commercial à une plus grande libéralisation du commerce des céréales et des produits liés (produits de l'alimentation animale, voire viandes blanches) en espérant de cette libéralisation un gain commercial très supérieur à celui dont bénéficieraient les autres pays. Les deux autres volets majeurs de la négociation du cycle Uruguay, i.e., la diminution du soutien interne et l'accès au marché, devraient jouer un rôle plus important que par le passé. C'est en particulier le cas des politiques de soutien interne dans la mesure où les EU vont vraisemblablement essayer de contraindre les dépenses et les instruments du soutien interne dans l'UE en conditionnant le classement des aides directes dans la boîte verte au respect de conditions strictes de découplage.

Sur un autre plan, le problème d'une meilleure intégration des politiques agricoles et des politiques de correction des effets externes négatifs ne peut pas être analysé indépendamment de l'instrumentation de la PAC. Il nous semble d'ailleurs qu'une intégration des politiques agricoles et environnementales est plus facile si le soutien est assuré par un système d'aides directes au revenu, d'autant plus facile que les aides directes sont découplées (Munk, 1995). De manière générale, l'argument est qu'une politique découplée de soutien direct au revenu affaiblit la nécessité d'une intégration des politiques agricoles et environnementales dans la mesure où les effets induits des premières sur l'environnement sont sensiblement réduits par rapport à ceux d'une politique de soutien par les prix. Les politiques environnementales peuvent alors être ciblées et spécifiquement définies pour internaliser les effets externes négatifs liés à l'activité agricole, effets externes qui ne sont plus aggravés si les instruments des politiques agricoles sont strictement découplés des actes de production et des conditions de marché.

L'UE est le second exportateur mondial de produits agricoles. Dans l'hypothèse, réaliste, de croissance de la demande mondiale (FAO, 1995) dans les années à venir, l'UE doit nécessairement réfléchir aux possibilités d'exporter sur pays tiers sans subventions dans la mesure où l'Accord Agricole de l'Uruguay Round fixe un plafond aux exportations qu'il est possible de subventionner et le prochain cycle des négociations devrait vraisemblablement renforcer cette contrainte. Sur ce point particulier, il apparaît clairement qu'il est nécessaire de poursuivre l'analyse en opérant produit par produit. Les différentes Organisations communes de marché (OCM) sont en effet réglementées par un système mixte de sou-

tien par les prix et de soutien par les aides, mais les parts relatives des deux mécanismes sont très variables selon les produits.

De manière générale, les aménagements à la PAC actuelle doivent être guidés par trois principes :

1. Le couplage (maximal à terme) des politiques visant à promouvoir les fonctions publiques de l'agriculture (il s'agit d'un couplage non pas à la production, mais aux services *publics* assurés de fait par les agriculteurs).
2. Le découplage (maximal à terme) des politiques de soutien des revenus des agriculteurs de façon à permettre de satisfaire au mieux les fonctions marchandes de l'agriculture (il s'agit ici d'un découplage de la production et des conditions de marché).
3. Le maintien de filets de sécurité et la mise en œuvre de politiques de transition pour tenir compte des distorsions existantes et des *états de réforme* très hétérogènes des différentes OCM.

- La promotion des fonctions non marchandes de l'agriculture nécessite la mise en œuvre de mesures incitatives de façon à infléchir le comportement des agriculteurs dans un sens favorable à leur accomplissement. Il faut donc mettre en place un système cohérent d'aides directes qui rémunèrent les externalités positives de l'agriculture (conservation des ressources et aménagement du territoire) et encouragent les pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement. Ces aides *conservatrices, territoriales et écologiques* devront être permanentes, ciblées et couplées, c'est-à-dire liées à des objectifs précis d'entretien de la nature, de maintien de la biodiversité, de développement rural et régional, etc., et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles. De même, à la place du gel actuel qui ne répond qu'à la *mauvaise* logique de maîtrise des exportations subventionnées imposée par l'Accord Agricole de l'Uruguay Round, il faut mettre en place une jachère *écologique* pour les terres potentiellement susceptibles de promouvoir les fonctions de l'agriculture à l'égard de la conservation des ressources. Ce gel doit être compensé par le versement d'aides directes, permanentes, ciblées et couplées, c'est-à-dire liées au strict respect d'un cahier des charges.

- La promotion des fonctions marchandes de l'agriculture sur des bases internationalement compétitives implique le découplage des instruments de soutien des revenus des conditions de marché et du comportement d'offre du producteur. Au contraire des aides *conservatrices, territoriales et environnementales* définies ci-dessus qui doivent être couplées aux services publics rendus par les agriculteurs, les aides directes de soutien du revenu doivent être découplées des actes de production et des niveaux de prix, versées sur des bases historiques, dégressives et transitoires. La dégressivité pourrait être, par exemple, proportionnelle aux gains de productivité.

À ce stade de l'analyse, il n'est pas inutile de rappeler que, sur un plan pratique, des instruments de soutien des revenus totalement découplés des conditions de production et de marché n'existent pas. Tout transfert opéré en

faveur des agriculteurs et au détriment des consommateurs et/ou des contribuables crée un effet de distorsion sur la production et les échanges, parce qu'il ralentit le taux de sortie de la branche en permettant le maintien de certains agriculteurs, parce qu'il modifie le comportement d'offre de travail des bénéficiaires du transfert, parce qu'il a un impact sur la demande d'investissement de certains agriculteurs en assouplissant la contrainte de rationnement du crédit à laquelle ils font face et/ou en favorisant l'adoption de nouveaux progrès techniques, etc., plus généralement parce qu'il modifie les équilibres de marché des facteurs de production et des produits par rapport à un régime où le transfert serait nul. De manière générale, une politique de soutien interne sera d'autant plus découplée que les effets de distorsion sur les échanges et les effets sur la production seront faibles. Conformément à l'Accord agricole de l'Uruguay Round, deux critères de base doivent être satisfaits pour qualifier un instrument donné de découplé, i.e., pour une inclusion de cet instrument dans la boîte verte :

1. Le soutien en question doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs.
2. Le soutien en question ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs.

Une des principales limites de la réforme de la PAC, dans sa version de mai 1992 et pour le secteur des céréales, est de maintenir un prix intérieur supérieur au cours mondial. Les exportations sont toujours subventionnées, même si la subvention unitaire a été considérablement réduite par rapport à la situation pré-réformée. Le maintien d'un écart entre les prix intérieurs et mondiaux et le gel des terres obèrent la compétitivité internationale des céréales communautaires. L'alignement du prix intérieur sur le prix mondial permettrait de s'affranchir de toute contrainte à l'exportation au GATT (restitutions nulles) et rendrait l'usage du gel des terres caduque. Au total, il en résulterait une amélioration de la compétitivité des céréales communautaires, sur les marchés mondiaux par rapport à nos concurrents internationaux et sur le marché intérieur face aux produits de substitution des céréales.

La logique de la réforme, et en particulier de la position française, est de placer la priorité sur la stabilisation des revenus en maintenant un « reliquat » de soutien par les prix au détriment de la compétitivité. Mais les aides compensatoires à l'hectare apportent déjà un confortable « matelas » de sécurité pour la stabilisation des revenus. Un rapprochement systématique des prix de soutien intérieurs et des cours mondiaux permettrait à l'UE de réserver son enveloppe de restitutions pour contrer, de façon uniquement stratégique, le programme américain d'encouragement aux exportations (EEP ou Export Enhancement Program). Ce dernier perdrait ainsi toute légitimité en raison de la symétrie entre les politiques agricoles de part et d'autre de l'Atlantique.

• Dans de nombreux secteurs, en particulier ceux qui n'ont pas (lait, sucre, etc.) ou peu (viande bovine) été réformés en mai 1992, il est clairement impossible d'appliquer immédiatement la politique du point ci-dessus. Le problème du coût budgétaire d'une politique de soutien du revenu par des aides directes découplées, compensatoires des pertes de revenu, implique qu'une telle politique est particulièrement difficile à mettre à œuvre instantanément. Le régime transitoire à mettre en œuvre doit alors avoir pour objectifs principaux de faciliter la transition vers ce système de soutien direct du revenu financé par le contribuable, tout en permettant de promouvoir les deux rôles de l'agriculture définis ci-dessus, et notamment une meilleure compétitivité de l'agriculture européenne dans la perspective d'une croissance des échanges mondiaux.

Dans le cas du lait et des produits laitiers, un système de *double prix* constitue une solution transitoire qui va dans la bonne direction. La production de lait hors quota serait ainsi valorisée au prix mondial alors que la production sous quota bénéficierait encore d'un soutien par les prix, mais à la baisse par rapport au niveau actuel de façon à préparer les acteurs de la filière à un démantèlement progressif du régime des quotas. La baisse de revenu des producteurs de lait liée à la diminution des prix de soutien serait compensée par un système d'aides directes, découplée des conditions de marché.

Cette solution a le triple avantage de :

1. Préparer à une sortie progressive du régime des quotas.
2. Proposer une solution graduelle au problème de la valeur capitalisée des droits à produire.
3. Résoudre le problème lié à l'accession des PECO dans la mesure où ces derniers ne seraient pas éligibles aux aides compensatoires en tant que producteurs hors quota pour la totalité de leur production. Le système de double prix permet à l'UE de « s'affranchir » de la contrainte du cycle Uruguay à l'exportation et d'être présente sur le marché mondial dans une optique de maintien, voire de conquête, de parts de marché. Il est facilement adaptable pour répondre, par exemple, à un accroissement de la demande.

Néanmoins, l'acceptabilité d'un système de double prix est loin d'être acquise dans le cadre de l'OMC dans la mesure où il suppose le maintien d'un certain niveau de soutien par les prix et les partenaires commerciaux de l'UE objecteront que ce mécanisme a des effets de distorsion sur les échanges supérieurs à ceux de la politique actuelle. En outre, les difficultés pratiques de mise en œuvre d'un régime de prix différenciés ne doivent pas être sous-estimées. En premier lieu, le système n'est efficace que si les marchés des produits laitiers fabriqués à partir du lait sous quota et les marchés des produits laitiers fabriqués à partir du lait hors quota sont parfaitement étanches. Même si ceci est techniquement possible dans le cadre de la gestion actuelle des contrats d'approvisionnement aux laiteries, il est fort probable qu'une production hors quota se développera d'abord pour les produits de l'UE qui ne bénéficient pas ou peu de restitu-

tions (certains fromages en particulier) et donc qu'il y aura une concurrence entre quantités produites hors et sous quota. Le second problème à résoudre est de déterminer si les producteurs des différents pays de l'UE ont des coûts marginaux assez faibles pour être compétitifs au niveau des cours mondiaux. Une étude (Barkaoui et al., 1996) basée sur le RICA (Réseau d'information comptable agricole) européen suggère que la rente (c'est-à-dire la différence entre le prix moyen payé au producteur et le coût marginal de production du niveau du quota) est substantielle : par exemple, environ 10 écus/tonne en France (pour un prix moyen du lait au producteur d'environ 27 écus/t) et environ 8 écus/tonne en Grande Bretagne (pour un prix moyen du lait au producteur également d'environ 27 écus/t). Ces niveaux élevés de rentes sont confirmés, dans le cas de la France, par une étude basée sur le RICA français qui donne un niveau de rente supérieur à 45 % du prix moyen du lait (Delache et al., 1994). Une confirmation additionnelle est fournie directement par les prix, de location ou de vente, des quotas dans les pays où des marchés des quotas ont été mis en place : ainsi, le prix de location des quotas en Grande-Bretagne en 1991 et 1992 a été, en moyenne, supérieur à 5 pence/litre ; aux Pays-Bas, les prix de vente ont été supérieurs à 4,50 florins par kg (i.e., 13,50 F/kg).

Outre les problèmes inhérents au système de prix différenciés évoqués ci-dessus, et en particulier le problème de la substitution entre quantités produites sous et hors quota, la principale « difficulté » de cette proposition est encore celle du coût budgétaire : une diminution des prix de soutien du lait de 30 % entraînerait ainsi un coût budgétaire d'environ 11 milliards d'écus, sur la base d'une compensation totale à hauteur du quota actuel de 105 millions de tonnes (Marsh et Tangermann, 1996), à comparer avec un coût budgétaire actuel d'environ 4,5 milliards d'écus. Même s'il est possible de réduire cette dépense en, par exemple, modulant la compensation en fonction des niveaux de productivité des exploitations ou en tenant compte des gains de productivité d'ici l'an 2000<sup>1</sup>, il est cependant clair que le coût budgétaire d'une telle politique sera, de toute façon, substantiel. Une autre objection est directement liée à la forme de ces aides compensatoires. Ces dernières peuvent être basées sur les effectifs, à l'instar de ce qui actuellement fait en production bovine et dans la droite logique de la réforme de la PAC de mai 1992. Il est alors possible qu'elles soient contestées dans le cadre de l'OMC à l'occasion du prochain cycle des négociations multilatérales comme ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité à la boîte verte. D'un autre côté, un système de primes basées sur les effectifs permettrait de spécifier des critères d'octroi et/ou de dégressivité, basés par exemple sur le taux de chargement par hectare, la taille du troupeau, etc. de façon à favoriser certains producteurs de zone de montagne, de petite dimension, aux techniques plus extensives, etc.

En pratique, un système d'aides directes compensatoires assises sur les effectifs et modulées en fonction de différents critères pose le problème de l'utilisation d'un instrument pour la satisfaction simultanée de plusieurs objectifs, parfois difficilement conciliables, i.e., le soutien du revenu, la redistribution entre producteurs, l'occupation et l'aménagement de l'espace, etc. Tout comme dans le cas des céréales et des oléoprotéagineux (cf. supra), il est préférable de dissocier aides compensatoires des baisses de prix et aides rémunératrices d'effets externes positifs liés, par exemple, à l'aménagement de l'espace et à l'occupation du territoire. Les aides compensatoires destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix de soutien devraient être transitoires et dégressives dans le temps et, si c'est politiquement possible, modulées en fonction de classes de revenu. Il serait préférable de les verser sous forme de paiements directs strictement découplés, indépendamment de critères d'effectifs et des conditions de marché, pour s'assurer, notamment, de leur acceptabilité au GATT. A l'inverse, les aides directes qui rémunèrent les externalités positives devraient être explicitement couplées, permanentes et ciblées (c'est-à-dire liées à des objectifs d'entretien de la nature, de maintien de la biodiversité, de développement rural et régional, etc. et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles). La difficulté pratique est la définition d'un cahier des charges qui précise clairement les conditions d'attribution de ces aides et leur acceptabilité dans le cadre de l'OMC par les autres parties contractantes.

## Éléments de conclusion

L'Accord agricole de l'Uruguay Round est un progrès par rapport à la situation précédente des politiques agricoles en pays développés dans le sens où ces dernières seront maintenant soumises à une discipline minimale. Il est clair que la réforme de la PAC répondait au souci de la Commission européenne de parvenir à un accord au GATT et donc qu'elle a été fortement influencée par le contexte international. Néanmoins, cette réforme a été conduite dans le cadre des Organisations communes de marché existantes et les inefficacités de l'instrumentation européenne sont toujours nombreuses : plusieurs secteurs n'ont pas été réformés en mai 1992 et les mesures de régulation de l'offre des produits concernés par la réforme ont trop exclusivement été conçues pour satisfaire aux engagements externes et pour éviter les baisses de revenus et de patrimoines, et pas assez pour répondre aux objectifs d'une compétitivité accrue de l'agriculture européenne et d'une meilleure utilisation des ressources foncières et de l'espace dans une perspective de développement durable.

Les États-Unis vont, sans nul doute, argumenter du plus grand découplage de leur politique agricole et de l'orientation confirmée et augmentée de leur agriculture vers le marché pour essayer de contraindre les évolutions futures de la PAC à l'occasion du prochain cycle de négocia-

1. Il serait également possible, du moins en théorie, de tenir compte des gains de productivité qui ont été réalisés depuis 1984 et qui, pour une large part, se sont capitalisés dans la rente du quota.

tions multilatérales. Plus généralement, les intérêts commerciaux à une libéralisation accrue des échanges et des politiques agricoles pour plusieurs pays développés exportateurs de produits agricoles de zone tempérée vont inciter ces derniers à utiliser le cadre de l'Organisation mondiale du commerce pour essayer de discipliner les politiques des concurrents plus protectionnistes qu'eux. L'instrumentation du cycle Uruguay, i.e., une négociation simultanée sur les trois volets du soutien interne, de l'accès au marché et de la concurrence aux exportations, sera à nouveau utilisée. La nouvelle législation américaine permet cependant de penser que plusieurs dérogations et exceptions acceptées à Marrakech seront remises en cause, et notamment le classement des aides compensatoires de la réforme dans la boîte bleue. Les engagements en termes de réduction des exportations subventionnées seront renforcés et le rôle de la Mesure globale de soutien accru.

Dans cet article, nous avons proposé un certain nombre d'aménagements possibles et souhaitables à la PAC telle qu'elle est aujourd'hui appliquée. Ces aménagements répondent au double souci de réduire les inefficacités de l'instrumentation actuelle et d'anticiper le prochain cycle des négociations multilatérales de façon à promouvoir et rémunérer les deux fonctions de l'agriculture européenne : la production de biens en grandes quantités sur des bases internationalement compétitives et la fourni-

ture de biens publics mal valorisés par le marché. Dans le cadre des relations agricoles internationales, l'UE doit clairement passer d'une attitude défensive à une logique d'anticipation. Ce n'est pas parce que les États-Unis ont décidé de suivre une certaine voie de réforme en adoptant aujourd'hui une législation très orientée vers le marché pour contraindre les futures discussions que tous leurs concurrents doivent suivre exactement le même chemin et que ce dernier est le seul possible. L'UE doit aujourd'hui « prendre la main » en affichant clairement les objectifs poursuivis et les instruments qu'elle souhaite mettre en œuvre pour les atteindre. Les premiers ne doivent pas se réduire à la sphère marchande et les seconds doivent être intelligemment conçus de façon à ne pas être remis en cause par les partenaires commerciaux dans le cadre des accords internationaux signés ou futurs. Les objectifs non marchands de la PAC seront plus facilement acceptés par nos partenaires commerciaux si leur légitimité n'est pas « douteuse », i.e., si les mesures incitatives visant à encourager leur promotion ne sont pas perçues par nos partenaires comme des subventions à la production et à l'exportation « déguisées ». Une condition nécessaire pour qu'il en soit ainsi est que ces objectifs et les instruments correspondants soient définis dès aujourd'hui.

Alexandre GOHIN, Hervé GUYOMARD, Chantal LE MOUËL  
INRA-SED-ESR Rennes

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGRA-EUROPE, différents numéros.
- Barkaoui A., Butault J. P., Guyomard H. *Mobilité des droits à produire dans l'Union européenne : conséquences d'un marché des quotas laitiers à l'échelle régionale, nationale et Communautaire*. Document de travail, INRA-ESR Nancy et INRA-ESR Rennes, 1996, VIII<sup>e</sup> congrès de l'AEAA, Edimbourg, Ecosse, 1996.
- Bureau J. C., Gohin A., Guyomard H., Le Mouël C. *CAP Response to the 1996 US FAIR Act*. Paper prepared for the one-day conference organised by the Agricultural Economics Society on « The US Farm Bill: Implications For Further CAP Reform », London, 1996.
- Delache X., Goudounèche C., Guyomard H., Mahé L.-P., Irz X. *Analyse micro-économique d'un marché des droits à produire : application aux quotas laitiers en France*. Économie et Prévision, 1994, 117-118, pp. 61-76.
- FAO. *Agriculture mondiale : horizon 2010*. Étude de la FAO, sous la direction de N. Alexandratos, FAO Polytechnica, Paris, 1995.
- FOCUS, différents numéros.
- Guyomard H., Mahé L.-P. *Le GATT et la nouvelle Politique agricole commune : une réforme inachevée*. Revue Économique, 1995a, 46, pp. 657-666.
- Guyomard H., Mahé L.-P. *La nouvelle instrumentation de la Politique agricole commune*. Économie et Prévision, 1995b, 117-118, pp. 15-30.
- Helmar M. D., Meyers W. H., Hayes D. J. *GATT and CAP Reform: Different, Similar or Redundant*. Anania, Carter and McCalla eds., Agriculture Trade Conflicts and GATT: New Dimensions in US-European Agricultural Trade Relations, Westview Press, 1994.
- Josling T. *The Reformed CAP and the Industrial World*. VIII<sup>th</sup> EAAE Congress, Stresa, Italy, 1993.
- Josling T., Tangermann S. *Mac-Sharry or Dunkel: Which Plan Reforms the CAP?* IATRC Working Paper 92-10, 1992.
- Marsh J., Tangermann S. *Preparing Europe's Rural Economy for the 21<sup>st</sup> Century*. Land Use and Food Policy Inter-Group, European Parliament, Brussels, 1996.
- Munk K. J. *The Scope for Integrating Agricultural and Environmental Policies in the EU*. Conference on Agriculture and Environment, Club de Bruxelles, Brussels, 1995.
- Sanderson F. H. *Agriculture in the Uruguay Round: A Hard Row to Hoe*. National Planning Association, Looking Ahead, 1987.
- United States Department of Agriculture. *Effects of the Uruguay Round Agreement on US Agricultural Commodities*. USDA, Office of Economics, Economic Research Service, GATT-1, 1994.

## ANNEXE

### **La loi agricole américaine d'avril 1996 : le découplage des politiques d'aides au revenu**

De manière générale, la nouvelle loi agricole américaine adoptée le 5 avril 1996 a pour principal objectif d'assurer une transition vers une agriculture essentiellement régie par la loi de l'offre et de la demande en garantissant aux producteurs un montant fixe de subventions, quels que soient les prix de marché et les quantités produites. En contrepartie, les agriculteurs américains peuvent choisir librement leur assolement sans limitation des productions (à l'exception des fruits et des légumes).

L'ancien système des deficiency payments est donc remplacé par un mécanisme d'aides directes fixes totalement découplées des niveaux de prix et de production. Pour un agriculteur donné, les aides sont calculées sur la moyenne de celles reçues entre 1990 et 1995. Elles seront progressivement réduites sur les sept années d'application de la loi (i.e., de 1996 à 2002). Ce programme de transition vers une agriculture de marché (Agricultural Market Transition Program) garantit donc aux producteurs qui souscrivent un contrat de flexibilité de production (Production Flexibility Contract) de percevoir une aide fixe au revenu, calculée à partir d'une période de référence et progressivement réduite d'ici 2002. A la différence des deficiency payments qui n'étaient versés aux producteurs que si les cours de marché étaient inférieurs au prix de référence (target price), les nouvelles aides sont dues en tout état de cause, même en cas de prix de marché élevés et quelles que soient les productions choisies et les quantités produites. La participation au programme de réduction des surfaces dit de jachère annuelle (Acreage Reduction Program), auparavant nécessaire pour bénéficier des programmes fédéraux de soutien des prix, est supprimée. Le programme de conservation des sols dit de jachère à long terme (Conservation Reserve Program) est, par contre, maintenu, à hauteur de 14,5 millions d'hectares. Comme le suggère clairement l'intitulé de la loi (Freedom to Farm Act), les agriculteurs ont désormais la liberté totale d'organiser leur assolement comme ils le souhaitent. La loi comprend également diverses dispositions complémentaires comme le maintien, mais à un niveau moindre, des taux des prêts de campagne pour les principales cultures (i.e., les « loan rates » dont l'objet est de garantir un prix plancher pour les producteurs) ou la reconduction, légèrement à la baisse cependant, des programmes d'aides aux exportations (subventions à l'exportation, promotion des exportations, etc.). Sur ce dernier point, il faut noter que les aides à l'exportation (Export Enhancement Program) sont réduites plus rapidement que ne l'impose la contrainte de l'Uruguay Round relative à la réduction des exportations subventionnées, mais en contrepartie les garanties de crédit à l'exportation sont maintenues et assouplies. Le mécanisme de soutien aux produits laitiers est maintenu, mais le niveau de soutien est diminué.

La principale conséquence de la nouvelle loi agricole américaine est donc de découpler totalement les aides directes de soutien du revenu des actes de production (à la limite, les producteurs pourront bénéficier des aides calculées sur leurs références historiques sans avoir à produire) et des conditions et politiques de marché (les aides sont versées indépendamment des niveaux des prix de marché). L'enveloppe budgétaire correspondant aux aides est donc connue ex-ante pour sept ans et dégressive sur cette période. En échange, les producteurs sont libres de choisir leurs cultures, de plus sans obligation de gel annuel.

Cette loi est la conséquence directe du souci du congrès, à majorité républicaine, de rétablir à échéance de sept ans l'équilibre du budget américain (d'où la programmation de la nouvelle loi agricole sur un intervalle de sept ans, i.e., 1996-2002, au lieu de cinq années auparavant, comme dans le Farm Bill 1990-1995). Elle traduit aussi la volonté, voire le credo, de la majorité républicaine d'orienter, encore plus que par le passé, l'agriculture, comme les autres secteurs de l'économie, par les seules lois du marché. L'administration Clinton a, pendant longtemps, rejeté le projet républicain, sur la base de neuf points dont quatre portaient sur le soutien à l'agriculture (filet de sécurité insuffisant pour protéger les agriculteurs en cas de conjoncture défavorable des marchés du fait du découplage total des aides, aides trop élevées en cas de conjoncture favorable des prix, réduction trop forte des aides aux exportations qui pourrait remettre en cause l'objectif politique affiché d'accroissement de la valeur des exportations agro-alimentaires américaines, et suppression de l'obligation pour les agriculteurs d'assurer leur récolte pour une valeur suffisante) et cinq sur les programmes sociaux et environnementaux. Si l'administration Clinton n'a finalement pas opposé son veto à la nouvelle loi agricole, c'est parce que le texte final reprend plusieurs de ses propositions sur la conservation des sols et la lutte contre la pollution des eaux (enveloppe budgétaire correspondant à plus de un milliard de dollars sur sept ans, au niveau des exploitations, incluant des aides aux éleveurs) et revoit à la hausse les enveloppes des principaux programmes sociaux (maintien de la distribution des repas dans les écoles publiques et extension du programme de bons alimentaires pour les plus pauvres pendant deux ans, par exemple). Si l'administration Clinton n'a finalement pas opposé son veto, c'est aussi sans doute parce que les agriculteurs américains ont été, dès le début, favorables au projet des Républicains, aidés, il est vrai, par une conjoncture actuelle de prix très favorable et par le fait que ce n'est qu'à partir de l'an 2000 que les aides directes découplées baisseront significativement.