

Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003

In: Revue française d'économie. Volume 20 N°1, 2005. pp. 57-107.

Abstract

An Economic Assessment of the June 2003 Common Agricultural Policy Reform. The main innovation of the June 2003 Common Agricultural Policy (CAP) reform is to replace most market aids by a single direct payment per farm disconnected from production choices and levels (decoupling process), conditional on the respect of statutory environmental, food safety, animal health and animal welfare standards as well as good agronomic and environmental practices (cross-compliance process). This decoupled payment will be progressively reduced up to a maximum of 5 % and funds saved through this modulation mechanism will be switched from the first pillar of the CAP to a consolidated and strengthened rural development regulation confirmed as the second pillar of the CAP. In application of the subsidiary principle, important degrees of freedom are given to Member States in terms of market aids which would remained coupled and in defining cross-compliance national criteria. The objectives of this paper are the following. In a first stage, it presents the reform and proposes a qualitative analysis of measures adopted in June 2003. In a second stage, it provides a quantitative assessment of the reform for the European agricultural sector: impacts on supply, demand, exports and imports, prices, agricultural incomes, budget costs and welfare. In a third stage, the same exercise performed at the French scale allows us to give first responses to some interrogations raised by the decoupling of the income support policy. Attention is focused on three issues, i.e., land abandonment, extensification and the process of specialisation of farms and regions. We conclude by presenting our point of view on necessary evolutions of the CAP.

Résumé

ce est utilisé pour apporter une première réponse à certaines interrogations que pose le découplage. L'attention est centrée sur les questions d'abandon de terres, d'extensification et de spécialisation productive des exploitations et des régions. En conclusion, nous présentons quelques pistes souhaitables d'évolution de la PAC.

Citer ce document / Cite this document :

Butault Jean-Pierre, Gohin Alexandre, Guyomard Hervé, Barkaoui Ahmed. Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003. In: Revue française d'économie. Volume 20 N°1, 2005. pp. 57-107.

doi : 10.3406/rfeco.2005.1565

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfeco_0769-0479_2005_num_20_1_1565

Jean-Pierre BUTAULT
Alexandre GOHIN
Hervé GUYOMARD
Ahmed BARKAOUI

**Une analyse économique
de la réforme de la
PAC de juin 2003**

Persée  creative commons

E

En juin 2003, le Conseil des ministres de l'Union européenne (UE) a adopté une nouvelle réforme de la politique agricole commune (PAC) qualifiée par l'ancien

commissaire européen à l'agriculture, Franz Fischler, de début « d'une ère nouvelle » (Fischler, [2003]).

La réforme de juin 2003 s'inscrit pourtant dans la continuité du processus entamé en 1992 et poursuivi en 1999, processus qui se caractérise par une diminution progressive du soutien par les prix compensée par des aides directes assises sur les facteurs de production, surfaces dans le cas des grandes cultures céréales, oléagineux et protéagineux (COP), têtes de bétail dans le cas de la production bovine et tonnes de droits à produire dans le cas de production laitière. Mais la réforme de juin 2003, et ses extensions du printemps 2004, va plus loin, non seulement en étendant le nombre de produits soumis à la discipline générale résumée ci-dessus, mais surtout en transformant une majorité des aides directes de soutien des revenus en un paiement unique par exploitation, déconnecté des choix et des niveaux de production comme des facteurs de production, sans obligation de produire pour en bénéficier, processus résumé sous le terme de découplage. Elle conditionne l'octroi de ce paiement unique découplé, comme des aides directes qui restent couplées, au respect de normes en matière d'environnement, de santé publique, de santé et de bien-être des animaux, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales (BCAE). Elle réduit progressivement le montant des aides directes de soutien des revenus, de 5 % au maximum (processus dit de modulation), les sommes ainsi économisées étant affectées à des mesures du règlement de développement rural (RDR) confirmé comme le deuxième pilier de la PAC.

En application du principe de subsidiarité, une grande liberté est laissée aux Etats-membres (EM) en matière de mise en œuvre de la réforme. La première marge de manœuvre concerne la date d'application, au choix 2005, 2006 ou 2007. Les autres marges de manœuvre concernent la possibilité offerte à chaque pays de maintenir couplées certaines aides directes végétales et/ou animales, de choisir dans un menu les modalités d'attribution du paiement unique et les règles de transfert des droits à paiement correspondants, de définir les critères nationaux de

la conditionnalité et enfin de décider des priorités à afficher et soutenir au titre du RDR.

L'objectif principal de cet article est d'évaluer quelles pourraient être les conséquences de cette nouvelle réforme de la PAC, notamment les impacts de sa mesure clef, *i.e.* le découplage de la politique des soutiens des revenus. A cette fin, nous commençons par une présentation de la réforme selon un plan classique, objectifs, contenu et premiers éléments d'analyse économique. Nous poursuivons par une analyse des effets possibles de la réforme à l'échelle européenne en utilisant pour cela un modèle d'équilibre général calculable centré sur le complexe agricole et agro-alimentaire de l'UE. Cette analyse macro-économique à l'échelle de l'UE est complétée par l'examen de résultats de simulations micro-économiques sur données d'exploitations françaises. L'accent est mis sur les impacts de divers scénarios de découplage/recouplage partiel sur les abandons de terres, l'extensification et la spécialisation productive régionale. En conclusion, nous traçons quelques pistes de recherche qu'il conviendrait de suivre dans l'optique d'une appréciation plus complète de la réforme de juin 2003 et de ses impacts. Nous formulons également quelques propositions d'évolution de la PAC qui permettraient d'assurer un avenir à l'agriculture européenne dans un contexte réglementaire durablement stabilisé.

La réforme de la PAC de juin 2003

Les objectifs

Dans le prolongement direct des réformes de 1992 et de 1999, la réforme de 2003 poursuit la logique de la baisse du soutien par les prix et de la compensation des baisses induites de revenu par des aides directes. Elle fait un pas de plus en instaurant le découplage d'une grande partie de ces aides directes. Relative-

ment à 1992 et 1999, elle se situe toutefois dans un contexte de marchés différent. A l'exception des secteurs qui n'ont pas encore été réformés, produits laitiers et sucre notamment, les marchés européens sont aujourd'hui « mieux » équilibrés que ceux de la décennie 1990. Les subventions à l'exportation ont été considérablement réduites, l'essentiel des dépenses actuelles concernant précisément les produits laitiers et le sucre (Commission des communautés européennes, [2003]). Ces équilibres sont néanmoins fragiles dans la mesure où ils reposent sur le maintien de la préférence communautaire, *i.e.* le maintien d'une protection tarifaire « suffisante », permettant d'éviter des accroissements trop déstabilisants des importations européennes de produits agricoles et agro-alimentaires en provenance de pays tiers bénéficiant d'une compétitivité prix plus favorable. En outre, un objectif essentiel des deux réformes de 1992 et de 1999, *i.e.* la reconquête du marché européen, notamment celui de l'alimentation animale, par les céréales domestiques, a été atteint grâce aux baisses des prix européens qui ont progressivement rapproché ces derniers des cours mondiaux et ont permis d'ajuster la hiérarchie des prix des ingrédients de l'alimentation animale dans un sens favorable aux céréales européennes¹.

De manière générale, la réforme de la PAC de 2003 vise à accroître la compétitivité-prix des produits communautaires et à rendre la politique agricole européenne plus favorable aux échanges commerciaux, plus axée sur les besoins des consommateurs et plus respectueuse de l'environnement. Plus précisément, il s'agit :

- d'asseoir la compétitivité de l'agriculture européenne sur des bases économiques plus saines en découplant la politique de soutien des revenus agricoles et en diminuant les possibilités de l'intervention publique de sorte que les choix de production soient essentiellement dictés par les signaux de marché que sont les prix ;
- d'augmenter l'acceptabilité internationale de la politique agricole européenne, notamment dans le cadre des négociations agricoles du cycle de Doha, toujours *via* le découplage des aides de

marché au motif que des paiements découplés auraient des effets de distorsion sur les échanges minimisés² ;

– d’accroître la légitimité interne de la politique agricole européenne par la conditionnalité des aides directes de marché et l’accent mis dans le RDR sur les mesures incitatives en faveur de l’environnement, de la qualité des produits et du bien-être des animaux, en deux mots en faveur du développement durable³ ;

– et de garantir les dépenses agricoles dans le budget européen tout les plafonnant de façon à permettre le financement d’autres politiques communautaires.

Les mesures⁴

Les mesures sectorielles de la réforme de la PAC de 2003 sont relativement mineures si on considère que la réforme de 1999 incluait déjà une profonde modification de l’organisation commune des marchés (OCM) des produits laitiers pour une mise en œuvre toutefois à compter de la campagne 2005/2006 seulement. Les autres mesures sectorielles concernent essentiellement les céréales, le blé dur, le riz, les pommes de terre de féculé et les fruits à coque. A chaque fois, il s’agit de diminuer le soutien par les prix et de compenser les baisses induites de marges par une aide directe, une partie au moins de cette dernière étant découplée (pour plus de détails, voir annexe n° 1). Les mesures novatrices principales de la réforme sont de nature horizontale.

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles

Le découplage de la politique de soutien des revenus est instauré en remplaçant la plupart des aides aujourd’hui octroyées par un paiement unique par exploitation. Ce dernier peut être mis en place sur une base historique, chaque agriculteur disposant alors de droits à paiement unique (DPU) par hectare calculés en rapportant la moyenne des aides qu’il a perçues pendant les trois années 2000, 2001 et 2002 au nombre d’hectares ayant donné droit à ces aides (hectares dits de référence). Le nombre

total de DPU d'un agriculteur est égal à ce nombre d'hectares de référence. Pour les activer et ainsi bénéficier des versements correspondants, le producteur doit disposer d'hectares éligibles (toute la superficie de l'exploitation occupée par des terres arables ou des pâturages permanents, à l'exclusion des surfaces occupées par des cultures permanentes, des forêts ou affectées à une activité non agricole), mais il n'est pas obligé de produire. Il a en outre le 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 fécula.

L'option historique est l'option de base. C'est celle retenue par la France. Un pays peut toutefois choisir de mettre en œuvre le découplage sous d'autres formes, avec des effets redistributifs plus importants entre exploitations. Il peut ainsi décider de diviser le plafond national de DPU en plafonds régionaux et répartir ces derniers au *pro rata* des hectares éligibles régionaux, avec ou non distinction des surfaces arables et des pâturages (option dite de la régionalisation). Il peut appliquer cette régionalisation, qu'il serait plus exact d'appeler mutualisation, à une partie seulement des plafonds régionaux (option dite mixte). A ce stade, on notera simplement la grande diversité des choix nationaux en matière d'application du découplage (pour plus de détails, voir annexe n° 2).

Les EM qui le souhaitent peuvent en outre conserver un lien partiel avec la production en maintenant couplées une partie des aides directes. Les possibilités de recouplage sont nombreuses même si elles sont encadrées par un menu d'options défini à l'échelon communautaire (*cf.* annexe n° 1). Pour sa part, la France a choisi de maintenir couplées les aides COP à hauteur de 25 %, la prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes (PMTVA) à hauteur de 100 %, la prime à l'abattage (PAB) à hauteur de 100 % pour les veaux, et à hauteur de 40 % pour les bovins autres que les veaux, et les primes ovines et caprines à hauteur de 50 %. De manière générale, les choix de recouplage opérés par les autres EM sont moindres (pour plus de détails, voir annexe n° 2).

La conditionnalité des aides de marché

L'octroi plein du paiement unique, et des aides directes de marché qui restent couplées, est subordonné au respect progressif, s'étalant de 2005 à 2007, de directives européennes en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, ainsi que de bien-être animal. Les bénéficiaires des paiements devront également justifier du maintien des terres dans des BCAE définies au niveau de l'EM dans un cadre communautaire imposé. En outre, chaque EM s'engage à maintenir la part nationale des pâturages permanents dans la surface agricole, cette disposition pouvant être mise en œuvre à une échelle géographique inférieure au territoire national. En cas de non-respect de ces exigences, l'agriculteur subira une réduction des aides. En outre, il est encouragé à adhérer à des systèmes de conseil agricole de façon à guider ses pratiques, systèmes qui pourraient être obligatoires à la fin de la décennie.

Le renforcement des mesures de développement rural

Les aides directes de marché seront progressivement réduites, à hauteur de 5 % au maximum à compter de 2007 et au-delà. Les sommes ainsi économisées seront réallouées sur le RDR confirmé comme le deuxième pilier de la PAC. Le RDR créé à l'occasion de la réforme de 1999 (règlement (EC) 1257/1999 sur le développement rural) est renforcé par l'ajout de nouvelles mesures incitatives visant à couvrir de nouveaux domaines (promotion de la qualité et de la sécurité des biens alimentaires, respect des normes et amélioration du bien-être des animaux) et/ou mieux couvrir d'anciens domaines (mesures agro-environnementales, en faveur des jeunes agriculteurs ou de la forêt)⁵.

Pour terminer cette présentation, on mentionnera deux points, le premier relatif aux dépenses agricoles, le second aux modalités de transfert des DPU. Sur le premier point, on notera que la réforme de 2003 stabilise les dépenses budgétaires du premier pilier (aides directes et mesures d'intervention directe sur les marchés), théoriquement jusqu'en 2013⁶. Par suite, si les prévisions donnent à penser que les dépenses agricoles de marché

dépasseront les plafonds annuels ainsi fixés, celles-ci seront alors réduites automatiquement (mécanisme dit de discipline financière). Sur le deuxième point, on notera d'abord que les modalités de gestion des DPU permettent théoriquement la libre transférabilité des droits avec ou sans terre. En pratique cependant, plusieurs dispositions sont prévues pour empêcher les échanges de droits indépendamment du foncier. C'est ainsi que la France a décidé de taxer à hauteur de 50 % les ventes de droits sans terre, les prélèvements ainsi opérés étant affectés à la réserve nationale (voir annexe n° 1). En outre, la France a choisi de limiter les échanges à l'échelle du département, de taxer les ventes de droits avec terre à hauteur de 3 % dans le cas général mais de 10 % pour les agrandissements au-delà d'un certain seuil à définir dans chaque département, et d'exonérer de toute taxation les transferts de droits vers un agriculteur qui s'installe. En d'autres termes, la France a considérablement réduit les possibilités d'échanges marchands de droits sans terre, privilégiant l'installation et souhaitant éviter autant que possible les transferts spéculatifs.

Premiers éléments d'analyse économique

Les avantages du découplage d'une politique de soutien des revenus agricoles sont connus. La théorie économique du bien-être recommande de satisfaire l'objectif du soutien des revenus par des aides forfaitaires qui maximisent l'efficacité du transfert et, simultanément, minimisent les effets de distorsion sur les échanges (voir, par exemple, Guyomard [2004])⁷. Plusieurs études appliquées confirment cette analyse théorique (voir, par exemple, Dewbre *et al.*, [2001]). Le découplage et la réduction simultanée des mesures d'intervention sur les marchés, notamment la quasi-disparition de l'intervention publique, mesure qui garantit un débouché certain à un prix déterminé pour l'agriculteur, doivent en outre redonner aux marchés leur rôle plein d'orientation des choix de production, des niveaux des produits offerts et des facteurs utilisés. Ils doivent donc permettre, du moins en

théorie, une meilleure adaptation de l'offre aux marchés et aux demandes des consommateurs, notamment dans leurs aspects diversité et qualité.

Ces avantages ne doivent pas cacher les inconvénients, inconvénients qui tiennent souvent plus aux modalités de mise en œuvre qu'au découplage au sens strict. Trois inconvénients majeurs peuvent être mentionnés⁸ :

– en premier lieu, la diminution de la production et des utilisations de facteurs attendue d'un découplage total peut être perçue comme négative, notamment parce qu'elle se traduirait par une diminution de l'emploi agricole et parce qu'elle porterait en germe le risque de l'abandon des terres les moins productives. Ces craintes de diminution trop drastique de la production et de déprise dans les zones les moins favorables ont conduit à offrir à chaque EM la possibilité d'un recouplage partiel des aides directes de marché ;

– en deuxième lieu, l'octroi des paiements uniques sur une base historique ne modifie en rien la répartition du soutien entre exploitations, orientations productives et régions. Cette répartition très inégale du soutien est pourtant jugée comme très injuste par de nombreux commentateurs⁹. Le taux modeste de la modulation (5 % au maximum) ne permettra pas de corriger cette situation, ce que fera en revanche, au moins pour partie, la régionalisation dans les pays qui ont opté pour cette possibilité (Angleterre et Allemagne notamment). On peut d'ailleurs se poser la question de la pérennité d'une mise en œuvre hétérogène du découplage selon les EM, ainsi que celle des effets de distorsion entre pays que cette hétérogénéité peut générer ;

– enfin, les modalités pratiques de gestion et de transfert des DPU font que ceux-ci pourraient se cristalliser, au moins pour partie, dans les prix du foncier. On conçoit aisément que les conséquences en termes de répartition du soutien entre facteur travail et facteur terre seront très différentes selon l'intensité de cette capitalisation. L'analyse de la section suivante illustre ce point. Elle considère tout d'abord les DPU comme des aides forfaitaires aux ménages (2^e sous-section), puis comme des aides au facteur terre (3^e sous-section).

De manière générale, la réforme de juin 2003 peut pour partie s'interpréter comme une application du principe du ciblage de la politique économique qui associe à chaque objectif un instrument distinct (Bhagwati, [1971]). L'objectif du soutien des revenus est assuré par les aides découplées. L'objectif de la réduction des effets externes négatifs est garanti par la conditionnalité et la diminution des aides de marché en cas de non-respect des normes et des BCAE, en application du principe pollueur/payeur. Enfin, l'objectif de la fourniture de biens publics au-delà des niveaux *minima* correspondant aux normes et aux bonnes pratiques est achevé par des mesures incitatives ciblées sur ces biens publics. La première question qui se pose alors est celle de la position du curseur entre respect des normes et mesures incitatives, notamment parce que la localisation de ce curseur définit, implicitement, les droits d'usage des ressources, en particulier les droits d'usage du sol : en-deçà du curseur, le droit d'usage appartient à la société et le producteur est pénalisé s'il ne se conforme pas aux normes ; au-delà, le droit d'usage appartient au producteur qui est rémunéré pour les efforts additionnels. Dans une perspective liée, on peut s'interroger quant à l'acceptabilité par le reste de la société d'aides directes découplées, en outre versées sans obligation de produire, si les critères de la conditionnalité ne sont que très peu contraignants. Ce sentiment d'illégitimité des aides découplées sera d'autant plus fort que les pénalités en cas de non-respect des normes et pratiques seront faibles. Par ailleurs, les coûts de contrôle du dispositif de la conditionnalité seront vraisemblablement élevés, en valeur absolue et aussi en valeur relative si les bénéfices environnementaux sont faibles. On insistera toutefois sur les effets positifs d'annonce et d'entraînement de la conditionnalité qui permet que les acteurs prennent conscience que la voie à suivre est celle d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et des ressources.

Quant aux mesures du deuxième pilier relatif au développement rural, on se limitera ici à souligner qu'elles couvrent aujourd'hui un ensemble disparate d'objectifs allant de l'aide aux investissements agricoles au développement des zones rurales, en passant par la préservation de l'environnement. A plusieurs

d'entre-elles, il est possible d'associer une logique de rémunération en contrepartie de la fourniture de biens publics correspondant aux attentes de la société. Pour d'autres, il s'agit plutôt de mesures visant à permettre l'adaptation des agriculteurs, y compris par la sortie de l'activité (aides en faveur de la retraite anticipée), et/ou à accroître la compétitivité des activités agricoles et forestières. Les projets de révision du RDR actuellement en discussion proposent un regroupement des mesures en trois classes correspondant à, respectivement :

- l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, avec allocation de 15 % des fonds au minimum,
- la gestion des terres qui comprendrait les mesures agri-environnementales et celles en faveur des zones les moins favorisées, avec un minimum de 25 % des fonds,
- la diversification des économies rurales et la qualité de la vie dans ces dernières, avec un minimum de 15 % des fonds.

Cette typologie des mesures du RDR est bienvenue. Elle gagnerait en crédibilité si elle était accompagnée, d'une part d'une évaluation complète des effets de l'actuel RDR, d'autre part d'une vision stratégique et hiérarchisée des objectifs visés au travers de ce RDR renouvelé. Elle gagnerait aussi à ce que les mesures mises en œuvre afin d'atteindre ces objectifs soient clarifiées, notamment en termes de bénéficiaires, d'instruments (aides transitoires *versus* permanentes), de procédures d'évaluation et de sanction en cas de non-respect¹⁰.

Terminons cette brève interprétation économique de la réforme de 2003 par le point, déjà évoqué, des risques liés à des mises en œuvre hétérogènes de la réforme au niveau de chaque EM (*cf.* annexe n° 2). Les raisons qui motivent ces choix nationaux différents sont variées, incluant notamment le souci pour certains pays de vendre la réforme aux agriculteurs en place et à leurs organisations. Dans le cas particulier de la France, l'option retenue a pour objectifs principaux de limiter au maximum l'abandon de terres, d'éviter une baisse trop importante de la production domestique de céréales et de maintenir la production bovine dans les zones herbagères moins intensives, notamment celles du centre de la France. Elle a aussi pour but de rendre accep-

table la réforme pour les agriculteurs en place en évitant une trop forte redistribution des aides entre exploitants.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que cette nouvelle réforme marque la fin de l'unicité de la PAC. Compte tenu des modalités diverses d'application, une production donnée ne sera plus soutenue de manière égale dans les différents pays de l'UE. Cette hétérogénéité est source potentielle de distorsions de concurrence. Elle peut aussi être à l'origine de courants artificiels d'échanges en fonction de degrés nationaux de soutien variables à tel ou tel produit. Elle pose enfin la question de la durabilité de cette PAC à la carte. La liberté laissée à chaque EM de choisir ses propres critères de conditionnalité (dans un cadre européen imposé) et de répartir les ressources du RDR entre les diverses mesures possibles n'est pas dénuée de sens, compte tenu de la diversité des situations nationales. Elle ne fait néanmoins que renforcer le risque de renationalisation de la PAC et par là, de remise en cause du budget agricole européen.

Effets macro-économiques de la réforme à l'échelle de l'Union européenne

Les effets potentiels de la réforme de la PAC de 2003 sont analysés à l'échelle européenne sur la base de simulations réalisées à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable centré sur le complexe agro-alimentaire de l'UE à 15 EM (pour une présentation détaillée du modèle et des résultats ici résumés, voir Gohin, [2004]). Les effets de la réforme sont comparés à une situation hypothétique obtenue par projection de l'agriculture européenne à l'horizon 2008 sous l'hypothèse d'une application de la seule réforme Agenda 2000 de 1999. Toutefois, dans la mesure où la réforme Agenda 2000 des produits laitiers n'avait pas encore été

mise en œuvre quand la réforme de la PAC de 2003 a été adoptée, le scénario de référence n'incorpore pas les mesures sectorielles de l'Agenda 2000 relatives aux produits laitiers. L'attention est centrée sur les effets marchands du découplage. La conditionnalité et les mesures du RDR ne sont pas prises en compte. Dans une dernière sous-section, nous résumons les enseignements de l'analyse et examinons leur robustesse à l'aune d'études de sensibilité et de comparaisons avec des travaux similaires.

Le scénario de référence : l'agriculture européenne à l'horizon 2008 sans réforme de la PAC en 2003

L'intérêt de ce scénario de référence est double. Il permet d'abord de contraster, par comparaison, les effets de la réforme de la PAC de 2003. Il permet aussi d'apprécier les effets pleins de la réforme Agenda 2000 de 1999, à l'exception des mesures relatives aux produits laitiers (*cf. supra*), alors que l'accord de Luxembourg de juin 2003 a rendu cette dernière obsolète moins de quatre ans après son adoption¹¹. Les résultats sont résumés dans le tableau n° 1.

Tableau 1
Impacts de la réforme de la PAC de 2003 sur l'agriculture européenne à l'horizon 2008

Panel a. Produits végétaux

| Céréales | Référence (quantité en millions de tonnes, prix en euros / tonne) | | | Réforme (en % par rapport à la référence) | | |
|----------------|---|--------|--------|---|-------|------|
| | blé | orge | maïs | blé | orge | maïs |
| Production | 94 834 | 44 957 | 37 326 | -7,2 | -7,5 | -2,6 |
| Importations | 822 | 60 | 2 509 | +4,1 | +7,5 | 0,0 |
| Consommation | 79 931 | 43 567 | 39 588 | -3,7 | -4,7 | -2,4 |
| Exportations | 15 543 | 1 389 | 241 | -24,5 | -98,8 | -2,6 |
| Prix intérieur | 107 | 91 | 129 | +4,8 | +4,9 | +2,7 |
| Prix mondial | 107 | 91 | 91 | +4,8 | +4,9 | 0,0 |

| Oléagineux | Référence quantité en millions de tonnes | | | Réforme (en % par rapport à la référence) | | |
|--------------|---|-----------|--------|---|-----------|------|
| | colza | tournesol | soja | colza | tournesol | soja |
| Production | 9 423 | 3 228 | 1 044 | -5,0 | -7,3 | -4,7 |
| Importations | 484 | 913 | 22 620 | +33,1 | +11,4 | -0,2 |
| Consommation | 9 937 | 4 086 | 23 728 | -3,2 | -3,0 | -0,3 |
| Exportations | 42 | 148 | - | -3,2 | -2,5 | - |

Panel b. Produits animaux

| Viandes | Référence (quantité en millions de tonnes) | | | | Réforme (en % par rapport à la référence) | | | |
|--------------|--|---------|-----------|---------------------|---|---------|-----------|---------------------|
| | bovine | porcine | volailles | ovine et caprine | bovine | porcine | volailles | ovine et caprine |
| Production | 6 727 | 18 153 | 8 829 | 1 306 | -3,5 | -0,8 | -1,1 | -4,6 |
| Importations | 161 | 14 | 528 | 528 | +3,0 | +1,3 | +11,7 | 0,0 |
| Consommation | 6 831 | 17 733 | 8 875 | 1 523 | -3,3 | -0,5 | 0,0 | -3,9 |
| Exportations | 0 | 383 | 516 | - | 0,0 | -17,7 | -10,8 | - |

| Produits laitiers (vaches laitières) | Référence (quantité en millions de tonnes, prix en euros/tonne) | | | | Réforme (en % par rapport à la référence) | | | |
|---|---|---------------|---------------|----------|---|---------------|-------|----------|
| | beurre | PDL écrémé | PDL entier | fromages | beurre écrémé | PDL entier | PDL | fromages |
| Production | 1 696 | 1 063 | 964 | 5 322 | -0,5 | -1,1 | -8,6 | +4,2 |
| Importations | 87 | 0 | 8 | 87 | -100 | 0 | -15,3 | -14,6 |
| Consommation | 1 669 | 961 | 394 | 5 127 | +1,1 | +1,6 | +2,4 | +2,9 |
| Exportations | 113 | 126 | 577 | 261 | -100 | -21,9 | -16,3 | +22,6 |
| Prix intérieur | 3 282 | 2 100 | 2 700 | 3 810 | -21,0 | -15,0 | -20,0 | -7,2 |
| Prix mondial | 1 741 | 1 687 | 1 698 | 3 136 | +2,3 | +0,9 | +2,3 | -2,0 |

PDL : Poudre de lait.

Panel c. Indicateurs macro-économiques

| | Référence | Réforme |
|--|-----------|-------------------|
| Valeur ajoutée hors paiement unique (millions euros) | | |
| Grandes cultures | 25 084 | 14 289 (-43,0 %) |
| Betteraves | 3 054 | 3 053 (0,0 %) |
| Lait | 22 126 | 16 594 (-25,0 %) |
| Bovins | 18 966 | 16 227 (-14,4 %) |
| Autres animaux | 17 074 | 17 359 (+1,7 %) |
| Fourrages | 6 870 | 4 566 (-33,5 %) |
| Autres activités agricoles | 45 154 | 44 764 (-0,9 %) |
| Total | 138 328 | 116 852 (-15,5 %) |
| Valeur ajoutée paiement unique inclus (millions euros) | 138 328 | 139 652 (+1,1 %) |
| Travail agricole (1000 UTA) | 3 227 | 3 161 (-2,1 %) |
| Travail IAA (1000 unités) | 951 | 949 (-0,1 %) |
| Valeur ajoutée des IAA (millions euros) | 74 056 | 73 095 (-1,3 %) |
| Dépenses agricoles hors paiement unique (millions euros) (1) | 26 271 | 6 545 |
| Dépenses agricoles paiement unique inclus (millions d'euros) | 26 271 | 29 345 |
| Bien-être marchand (variation équivalente en millions euros) | - | 1 100 |

(1) Dépenses prises en compte dans le modèle.

Produits végétaux

La baisse du prix d'intervention du blé permettrait au prix du marché européen d'être égal au prix mondial et l'UE serait donc en mesure d'exporter sans restitutions plus de 15 millions de tonnes de blé, soit une augmentation de 50 % relativement aux exportations de l'année de base 1995. Prix domestiques et mondiaux de l'orge seraient également égaux, mais les exportations non subventionnées d'orge seraient nettement plus faibles, 1,4 million de tonnes, soit -60 % relativement à 1995. Il resterait un écart significatif entre le prix domestique du maïs et le cours mondial (près de 30 euros par tonne en faveur du premier), écart permis par le maintien d'une protection tarifaire suffisante.

Les importations communautaires de maïs baisseraient relativement à 1995, de 3,9 à 2,5 millions de tonnes. De façon générale, la situation des marchés européens des céréales décrite ci-dessus est conditionnée par le maintien d'une protection aux frontières permettant le contrôle des importations en provenance des pays tiers. Cette remarque s'applique à la quasi-totalité des productions agricoles communautaires.

Dans le secteur des oléagineux (soja, tournesol et colza), la production serait toujours nettement inférieure aux besoins intérieurs qui seraient satisfaits, à hauteur des deux tiers environ, par des importations. Il y aurait aggravation du déficit entre l'offre domestique d'oléagineux et la demande intérieure en ces produits.

Dans le secteur du sucre, secteur non réformé en 1999 et toujours pas à ce jour, le prix du sucre garanti (sucre des quotas A et B) serait près de 2,7 fois supérieur au cours mondial, ce dernier en diminution de 24 % relativement à 1995. Les importations, essentiellement réalisées dans le cadre d'accords préférentiels conclus entre l'UE et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), représenteraient 1,7 million de tonnes, soit 13 % de la consommation domestique. Les exportations communautaires de sucre avec restitutions seraient stables aux alentours de 2,9 millions de tonnes. Les exportations sans restitutions seraient à la baisse (-23 %) et atteindraient 1,3 million de tonnes. Les dépenses de subventions à l'exportation seraient égales à 1,15 milliard d'euros.

Produits animaux

Dans le secteur de la viande bovine, la diminution du prix d'intervention ne suffirait pas à annuler l'écart entre le prix européen et le cours mondial qui s'établiraient à, respectivement, 3130 euros par tonne et 1915 euros par tonne. Les exportations communautaires de viande bovine seraient nulles en 2008 et les importations en légère diminution relativement à 1995 (-16 milliers de tonnes, *i.e.* -9 %). Production domestique à la baisse (-8 %) et consommation intérieure en légère augmentation (plus 1 %) s'équilibreraient. Ici aussi, la fragilité de cet équilibre entre l'offre

domestique et la demande intérieure doit être soulignée. L'équilibre obtenu suppose le maintien d'une protection aux frontières suffisante permettant de maîtriser les importations qui, pour l'essentiel, se font dans le cadre de contingents tarifaires à droits réduits, notamment ceux offerts aux pays du Mercosur. Dans le secteur des viandes blanches (porc et volailles), prix intérieurs et mondiaux seraient proches. L'accroissement des volumes offerts serait inférieur à celui des quantités consommées, faiblement inférieur dans le cas de la viande de porc, nettement inférieur dans le cas des volailles. Les importations augmenteraient alors que les exportations diminueraient, à nouveau dans des proportions plus modestes pour la viande de porc relativement aux volailles. Les exportations sur pays tiers nécessiteraient toujours le versement de restitutions, mais pour de faibles montants (47 millions d'euros pour la viande de porc et 133 millions d'euros pour les viandes de volailles).

Dans le secteur des produits laitiers, le maintien des quotas laitiers, en légère augmentation toutefois (plus 0,9 %), et l'accroissement, sous un effet revenu, de la demande intérieure pour les produits laitiers à plus haute valeur ajoutée, fromages et produits laitiers frais, auraient pour effet premier de réduire les exportations de tous les produits laitiers, dans des proportions toutefois variables (de -3 % pour la poudre de lait entier à -66 % pour la poudre de lait écrémé). Les importations resteraient modestes. La persistance d'écart importants entre prix intérieurs et cours mondiaux nécessiterait toujours le recours à des restitutions pour écoulement des surplus sur pays tiers, pour un total de 1 milliard d'euros environ. Le prix du lait à la ferme serait pratiquement inchangé (-1,2 % par rapport à 1995) générant une rente unitaire de quota égale à 23 % du prix du lait à la production, soit 65 euros par tonne.

Indicateurs macro-économiques sectoriels

Relativement à 1995, l'agriculture européenne en 2008 sans réforme de la PAC en 2003 se caractérisait par :

- des accroissements des volumes offerts, à l'exception des produits régis par une politique de contrôle de l'offre (lait et sucre) et de la production bovine,
- une augmentation modeste de la valeur ajoutée de la branche agricole (plus 5,7 %), inégalement répartie entre secteurs (diminution pour les grandes cultures COP, les betteraves sucrières et les viandes hors sol, stagnation pour la production laitière et accroissement pour la production bovine),
- une diminution importante de l'emploi dans les secteurs de l'agriculture (-19 %) et de l'agro-alimentaire, et enfin
- une quasi-stagnation des dépenses agricoles, l'accroissement des aides directes étant annulé par la diminution des dépenses d'intervention et de subventions à l'exportation.

Le scénario de réforme : l'agriculture européenne à l'horizon 2008 avec réforme de la PAC en 2003

Le scénario de réforme analysé ci-dessous suppose que les DPU sont considérés par les agriculteurs comme des transferts forfaitaires sans impact direct sur les décisions d'offre de produits et de demande dérivée de facteurs de production. Les DPU sont donc modélisés comme des aides forfaitaires aux ménages agricoles. Le scénario de réforme est mis en œuvre en supposant en outre, pour tenir compte de la diversité des choix nationaux en la matière (*cf.* annexe n° 2), un taux de recouplage partiel de 10 % pour les grandes cultures COP, 50 % pour la PMTVA, 10 % pour la PSBM (prime spéciale aux bovins mâles), 20 % pour la PAB des bovins autres que les veaux, 100 % pour la PAB des veaux et 25 % pour les primes au maintien des troupeaux ovins et caprins. Il intègre les mesures sectorielles relatives au lait et aux produits laitiers (augmentation des quotas laitiers de 1,5 %, diminution des prix d'intervention de 25 % pour le beurre et de 15 % pour la poudre de lait écrémé, introduction d'une aide directe de 35,5 euros par tonne de quota, incorporée au paiement unique). La Commission européenne (CE) est supposée jouer sur les subventions à l'exportation de poudre de lait entier de façon

à obtenir une diminution de 20 % d'un équivalent-prix d'intervention pour ce produit. Les aides à la consommation intérieure de beurre et de poudres sont diminuées, respectivement de 50 % et de 30 %. Le scénario n'intègre pas la conditionnalité, la modulation et les mesures du deuxième pilier. Il ne tient pas compte des mesures sectorielles additionnelles du printemps 2004 et il suppose que la politique sucrière européenne est inchangée. Enfin, les protections à l'importation sont identiques dans les deux scénarios, de référence et de réforme.

Produits végétaux

L'effet premier de la réforme serait d'inverser la tendance passée, et toujours à l'œuvre dans le scénario de référence, d'augmentation des surfaces en grandes cultures COP et de diminution des surfaces fourragères. Relativement au scénario de référence, la réforme conduirait en effet à un accroissement des surfaces fourragères de 15 %, pour une très large part aux dépens des surfaces consacrées aux grandes cultures COP. Au sein de ce dernier agrégat, les surfaces en blé baisseraient de 9 %. Cette inversion de tendance s'explique par la diminution plus importante de la rentabilité marginale à l'hectare, hors aides découplées, des céréales et des oléoprotéagineux relativement à d'autres productions, betteraves et fourrages notamment.

La baisse de la production domestique de blé tendre (-7,2 %, *i.e.* -6,8 millions de tonnes) serait plus faible que celle des surfaces correspondantes (-9 %) grâce à un accroissement des rendements (+1,8 %) permis par l'abandon des terres les moins favorables à la culture du blé, terres qui seraient affectées à d'autres spéculations. La consommation domestique baisserait également, mais dans de moindres proportions (-3,7 %, *i.e.* -2,9 millions de tonnes), sous l'effet premier d'une contraction des secteurs bovins et hors sol et par suite, d'une moindre demande de blé pour l'alimentation des animaux. Les exportations communautaires de blé baisseraient d'un pourcentage très élevé (-24,5 %, *i.e.* -3,8 millions de tonnes), alors que les importations seraient pratiquement stables aux alentours de 855 000 tonnes. Ces évo-

lutions des volumes offerts, demandés, exportés et importés se traduiraient par un accroissement des cours intérieurs et mondiaux de blé de 4,8 %.

Les effets seraient qualitativement identiques pour l'orge. Il y aurait quasi-disparition des exportations d'orge qui passeraient de 1,4 million de tonnes dans le scénario de référence à 16 000 tonnes seulement dans le scénario de réforme. Les effets sur les volumes offerts, demandés, exportés et importés seraient proportionnellement nettement plus faibles pour le maïs que pour les deux céréales à paille. A l'offre, ceci tient au fait que la part des aides directes de l'Agenda 2000 dans les marges est plus faible pour le maïs que pour les deux autres céréales. Le découplage de ces aides est donc relativement moins pénalisant pour le maïs que pour les deux autres céréales, toutes choses égales par ailleurs. Dans le secteur des oléagineux, il y aurait également contraction de l'offre, plus importante en pourcentage pour le colza et le tournesol que pour le soja, et diminution de la demande intérieure, également dans des proportions plus fortes pour le colza et le tournesol que pour le soja. Pour le colza et le tournesol, la baisse de l'offre domestique serait nettement plus importante que celle de la consommation intérieure de sorte qu'un recours accru aux importations serait nécessaire. Les importations de colza augmenteraient de 160 000 tonnes (plus 33 %), celles de tournesol de 104 000 tonnes (plus 11 %). L'écart en pourcentage entre les deux oléagineux s'explique pour partie par le fait qu'une fraction de la demande domestique de colza, celle correspondant aux besoins non alimentaires pour la fabrication de biocarburants, est insensible au prix (du moins dans les intervalles de variations ici considérés). Dans le cas du soja, la demande intérieure serait satisfaite à plus de 95 % par les importations qui seraient pratiquement inchangées.

Le marché du sucre serait affecté par la réforme de la PAC de 2003 de façon indirecte, *via* une augmentation de la profitabilité relative de la production betteravière qui se traduirait, dans le cas des betteraves sous quotas, par un accroissement de la rente de quotas, dans le cas des betteraves hors quotas par une augmentation de la production correspondante de betteraves

(plus 1,6 million de tonnes) et des exportations de sucre au cours mondial (plus 235 000 tonnes).

Produits animaux

La forte progression des surfaces fourragères (15 %) ne se traduirait pas par une augmentation de la production bovine qui baisserait même de 3,5 % relativement au scénario de référence. Il y aurait donc extensification significative de la production bovine¹². Dans un régime où les exportations communautaires de viande bovine seraient nulles et les importations stables *via* le maintien d'une protection tarifaire élevée, l'équilibre du marché serait autarcique. Le découplage partiel des aides bovines a pour effet premier de réduire la production bovine en annulant, au moins pour partie, les incitations antérieures à détenir des animaux de façon à maximiser les primes perçues. L'équilibre du marché communautaire de la viande bovine nécessite alors une diminution de la consommation intérieure qui est obtenue par une augmentation du prix domestique. Cette augmentation du prix intérieur a un effet en retour positif sur l'offre de viande bovine. Au total, à l'équilibre final, l'impact du découplage apparaît supérieur à l'effet-prix de sorte que la production domestique de viande bovine baisse de 3,5 %. La consommation intérieure diminuerait d'un pourcentage équivalent (3,3 %) et le prix domestique augmenterait de plus de 9 %.

Les mécanismes à l'œuvre sont qualitativement identiques dans les secteurs ovin et caprin. La production domestique baisserait ici de 4,6 %, la consommation intérieure diminuerait de 3,9 % et le prix domestique augmenterait de plus de 13 %. Les accroissements des prix intérieurs des viandes rouges auraient un effet positif, toutes choses égales par ailleurs, sur les consommations domestiques des viandes blanches. Celles-ci baisseraient néanmoins (viande porcine), au mieux stagneraient (viandes de volailles), car cet effet-substitution positif serait annulé par le renchérissement des coûts de production (augmentation des prix des différents ingrédients de l'alimentation animale). Ce renchérissement a un impact négatif sur l'offre de viandes blanches, posi-

tif sur leur prix, et négatif sur les consommations domestiques et les exportations. Ces dernières baisseraient légèrement en valeur absolue (-68 000 tonnes pour la viande de porc et -56 000 tonnes pour les viandes de volailles) mais, compte tenu de la modestie des tonnages exportés, nettement plus fortement en valeur relative (-17,7 % pour la viande de porc et -10,8 % pour les viandes de volailles).

Les équilibres des marchés des produits laitiers seraient sensiblement affectés par la réforme de la PAC de 2003. Rappelons que le scénario de référence ne prenait pas en compte les mesures sectorielles de l'Agenda 2000 de 1999 relatives au lait et aux produits laitiers. L'augmentation des quotas laitiers, les baisses des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, la diminution de l'équivalent-prix d'intervention de la poudre de lait entier et les réductions des aides à la consommation domestique (*cf. supra*) se traduiraient par une baisse du prix du lait à la ferme de 58 euros par tonne (-20 %), réduisant la rente unitaire du quota pratiquement d'autant (-55 euros par tonne). Celle-ci ne représenterait plus que 4,8 % du prix du lait à la ferme en fin de période. Les prix domestiques de tous les produits laitiers diminueraient, dans des proportions plus fortes pour les produits de base (beurre, poudre de lait écrémé et poudre de lait entier) que pour les produits à plus forte valeur ajoutée, fromages notamment¹³. A ces baisses des prix domestiques correspondent des augmentations des consommations intérieures. Celles-ci seraient nettement plus importantes pour les fromages que pour les produits laitiers de base car les demandes des premiers sont plus élastiques aux prix que les demandes des seconds. Les exportations des produits laitiers de base diminueraient, s'annuleraient même pour le beurre, alors que celles des fromages augmenteraient de 2,6 %, *i.e.* plus 59 000 tonnes. L'impact de ces évolutions contrastées des exportations de produits laitiers sur les dépenses de restitutions serait favorable, la diminution des restitutions sur les produits de base étant supérieure à la légère augmentation des restitutions sur les fromages (plus 27 millions d'euros).

Indicateurs macro-économiques sectoriels

Relativement au scénario de référence, la réforme de la PAC de 2003 se traduirait par une diminution très forte de la valeur ajoutée de la branche agricole hors aides découplées, -15,5 %, *i.e.* -21,5 milliards d'euros¹⁴. Ce dernier chiffre doit être rapproché des montants d'aides découplées, 22,8 milliards d'euros, de sorte que la valeur ajoutée de la branche agricole – aides découplées incluses – augmenterait de 1,1 %, *i.e.* 1,3 milliard d'euros. Ce gain serait inégalement réparti entre secteurs d'activité : les secteurs des betteraves, des grandes cultures COP et de la production bovine enregistreraient un gain, grâce notamment à la bonne tenue des cours domestiques, alors que le secteur de la production laitière subirait une perte, l'aide découplée ne compensant que partiellement la baisse du prix du lait à la ferme.

La réforme se traduirait par une baisse de l'emploi agricole de 2,1 % (67 000 personnes) alors que l'emploi dans les industries agro-alimentaires resterait pratiquement inchangé, avec toutefois des variations inter-sectorielles (baisse dans l'industrie de transformation des viandes, augmentation dans l'industrie de transformation des produits laitiers).

Les dépenses budgétaires augmenteraient de près de 3 milliards d'euros, sous l'effet d'un accroissement, suite à la réforme du secteur du lait et des produits laitiers, des aides directes (4 milliards d'euros) partiellement compensé par la diminution, à hauteur de 1 milliard d'euros environ, des dépenses d'intervention sur les marchés domestiques et d'écoulement sur pays tiers.

Au total, la réforme conduirait à accroître le bien-être marchand de l'économie européenne de 1,1 milliard d'euros. Certains jugeront ce gain modeste puisque rapporté à la population de l'UE, il ne représenterait que 3 euros par habitant. On se gardera bien de juger si hâtivement en faisant remarquer, en premier lieu qu'il s'agit d'un gain annuel, en deuxième lieu que le secteur agricole ne représente plus aujourd'hui qu'une part très faible du produit intérieur brut (PIB) européen et de l'emploi total dans l'UE, en troisième lieu que le découplage ne supprime pas le soutien accordé au secteur agricole mais se contente de modi-

fier les conditions de son octroi, enfin que les bénéfices environnementaux, non pris en compte ici, sont vraisemblablement positifs (notamment du fait de l'extensification en production bovine).

Synthèse, robustesse des résultats et comparaison avec d'autres études

De manière générale, la comparaison des résultats de notre analyse avec ceux de travaux ayant les mêmes objectifs montre que les impacts sont qualitativement identiques. Dans deux études, celle de l'OCDE d'une part (OECD, [2004]), celle basée sur le FAPRI d'autre part (Fabiosa *et al.*, [2005]), les effets bien qu'allant dans la même direction sont nettement plus faibles en proportions. Dans les autres études recensées par Balkhausen *et al.* [2005], les effets sont d'ampleur comparable aux nôtres. Pour une large part, la faiblesse des effets dans les études de l'OCDE et du FAPRI s'explique par la modestie des élasticités-prix, notamment à l'offre, relativement aux valeurs retenues dans les autres modèles.

On retiendra donc que la réforme de la PAC de 2003 aurait pour premier effet d'accroître les surfaces fourragères au détriment des terres en grandes cultures COP. L'accroissement des surfaces fourragères s'accompagnerait d'une diminution de la production de viandes rouges, donc d'une extensification des productions herbivores, et d'une augmentation des cours intérieurs relativement à un scénario de référence. Les impacts de la réforme sur les prix domestiques et internationaux des céréales seraient positifs, d'ampleur variable selon les modèles en fonction des choix retenus au niveau des valeurs des élasticités d'offre.

Il est facile d'invoquer plusieurs facteurs qui contribueraient à expliquer les différences de résultats entre modèles (données, valeurs des paramètres de comportement, représentation des instruments de politique, modélisation des échanges, définition du scénario de référence, etc.). De façon plus générale, il nous semble que le plus grand facteur d'incertitude concerne la modé-

lisation du paiement unique, plus précisément la manière dont il est ou sera considéré par l'agriculteur. Le scénario décrit dans la sous-section précédente modélise le paiement unique comme un transfert forfaitaire aux ménages agricoles. Un scénario alternatif suppose que ce dernier agit comme une aide à l'hectare. Les résultats de ce scénario alternatif diffèrent peu de ceux du scénario de la sous-section précédente. Il y aurait néanmoins plus forte diminution des surfaces en grandes cultures COP et plus forte augmentation des surfaces fourragères. Si la valeur ajoutée du secteur agricole, paiement unique inclus, diffère peu dans les deux scénarios, tel n'est pas le cas de sa répartition entre facteurs primaires, notamment pour la terre : dans le scénario « aide forfaitaire aux ménages », la valeur de la terre diminue dans de fortes proportions alors que dans le scénario « aides à l'hectare », elle augmente avec forte capitalisation de l'aide découplée dans le prix de la terre. Ces écarts de valeur du foncier pourraient avoir des conséquences différentes à plus long terme sur les structures d'exploitation, notamment en termes de nombre d'exploitations et de taille de ces dernières.

Effets micro-économiques et régionaux de la réforme en France

L'objectif de cette section est d'analyser, sur l'exemple de la France, l'impact de différentes options de mise en œuvre de la réforme, notamment sa mesure-clef, le découplage de la politique de soutien des revenus. C'est la crainte d'un abandon trop important des terres agricoles, notamment dans les zones et régions les plus défavorisées, qui a conduit à offrir à chaque EM la possibilité d'un recouplage partiel (*cf.* plus haut)¹⁵. Il s'agit alors d'apprécier, à partir de résultats de simulations micro-économiques sur données d'exploitations tirées du réseau d'informations comptables agricoles (RICA) français regroupées en 25 régions, l'im-

fact en termes de déprise (plus précisément de jachère volontaire) et d'extensification d'un scénario de découplage total *versus* différentes options de recouplage partiel, y compris celle retenue par la France. Ces simulations sont également utilisées pour évaluer l'impact potentiel de différentes options de découplage/recouplage sur la spécialisation productive des exploitations et des régions françaises¹⁶.

Le poids des subventions dans les revenus agricoles

L'examen du poids des aides découplées dans les revenus agricoles illustre pourquoi nombreux sont ceux qui craignent que le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles, notamment dans son option maximale, aura pour effet de réduire les volumes offerts, mais surtout d'inciter à une mise en jachère de trop nombreuses terres dans la mesure où cette option serait plus profitable que la poursuite de la culture.

La réforme de la PAC de 2003 aura pour effet premier d'accroître le poids des aides dans les revenus agricoles des exploitations laitières. Entre 2000 et 2008, ce poids passerait de 58 à 120 % (Chatellier, [2004a])¹⁷. Par suite, en 2008, la part des aides, couplées et découplées, dans les revenus serait, en moyenne, supérieure à 100 % dans toutes les orientations de grandes cultures COP, de production bovine et de production laitière. Dans l'hypothèse d'un découplage total, le paiement unique représenterait 87 % des aides directes et 85 % des revenus. Dans l'hypothèse d'un recouplage partiel tel qu'il a été retenu par la France, le paiement unique représenterait 62 % des aides directes et 61 % des revenus (Chatellier, [2004b]). Ces moyennes cachent de grandes disparités entre exploitations et entre régions. Le poids relatif des aides découplées serait nettement plus faible pour les exploitations des zones défavorisées qui bénéficient d'aides spécifiques, notamment l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN). Dans un scénario de recouplage partiel à la française, les poids des aides découplées dans le total

des aides et les revenus des exploitations de montagne ne seraient ainsi que de 37 % et 40 %, respectivement¹⁸.

Impacts sur l'agriculture française de divers scénarios de découplage/recouplage

Trois scénarios de découplage/recouplage sont considérés. Le premier correspond à l'hypothèse de découplage maximal, le deuxième à l'option de recouplage retenue par la France et le troisième à une alternative consistant à recoupler à hauteur de 75 % la PSBM au lieu d'un recouplage à 100 % de la PMTVA. Les résultats sont présentés dans le tableau n° 2 en comparaison à une situation hypothétique. Cette dernière décrit la situation de l'agriculture française en 2008 dans l'hypothèse où il n'y aurait pas eu de nouvelle réforme de la PAC en 2003. Insistons sur une limite importante des analyses présentées dans cette section, limites inhérentes au cadre de modélisation centré exclusivement sur l'offre agricole sans prise en compte explicite de la demande finale. Les prix, plus précisément les variations de prix, sont donc supposés exogènes. L'analyse de la section précédente montre pourtant que la réforme de la PAC aurait des effets en retour importants sur les prix de marché des différents biens agricoles.

Bien que la France n'ait pas retenu l'option du découplage maximal, ce sont néanmoins les résultats de cette hypothèse qui seront ici les plus commentés, dans la mesure où ce scénario porte en germe les risques les plus élevés d'abandon de surfaces. C'est également l'analyse des résultats de ce scénario de découplage maximal qui permet de comprendre, par comparaison avec ceux du scénario correspondant à l'option de recouplage retenue dans l'hexagone, pourquoi la France a choisi les taux *maxima* possibles de recouplage. Enfin, la comparaison des scénarios 2 (couplage de la PMTVA) et 3 (couplage de la PSBM) permet de comprendre pourquoi la France a préféré la première option à la seconde.

Tableau 2
Impacts de la réforme de la PAC de 2003 sur les régions françaises selon différents scénarios de découplage/recouplage

| Régions | Grandes cultures (1) | Ouest (2) | Centre herbager (3) | Mixtes (4) | Montagne (5) | Sud-Est (6) | France entière |
|---|----------------------|-----------|---------------------|------------|--------------|-------------|----------------|
| <i>Scénario de référence</i> | | | | | | | |
| Surface (1000 ha) dont : | 7011 | 4640 | 2805 | 6378 | 1786 | 1313 | 23932 |
| SFP (%) | 19 | 54 | 59 | 39 | 80 | 44 | 42 |
| SCOP (%) | 66 | 38 | 37 | 52 | 18 | 44 | 49 |
| Céréales (%) | 52 | 34 | 31 | 41 | 17 | 39 | 40 |
| | | | | | | | |
| Cheptel (1000 UGB) dont : | 1873 | 3872 | 1825 | 3035 | 1442 | 718 | 12764 |
| Bovin lait (%) | 49 | 60 | 7 | 35 | 36 | 39 | 41 |
| Bovin viande (%) | 49 | 39 | 86 | 51 | 51 | 40 | 52 |
| Ovin (%) | 2 | 1 | 7 | 13 | 12 | 21 | 7 |
| | | | | | | | |
| UGB / hectare de SFP | 1,44 | 1,54 | 1,11 | 1,21 | 1,01 | 1,24 | 1,28 |
| Prix dual de la terre (euros/ha) | 511 | 418 | 450 | 382 | 237 | 325 | 421 |
| <i>Scénario de découplage maximal (en % relativement au scénario de référence, sauf pour le chargement et le prix dual de la terre)</i> | | | | | | | |
| Surface | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SFP | 4,9 | 8,9 | 6,9 | 10,6 | 4,9 | 4,8 | 7,7 |
| SCOP | -1,4 | -11,2 | -10,7 | -7,9 | -18,1 | -3,4 | -6,1 |
| Céréales | -1,0 | -11,3 | -12,4 | -4,2 | -18,8 | -3,8 | -5,3 |
| | | | | | | | |
| Cheptel herbivore | -6,7 | -0,4 | -8,7 | -7,8 | -4,5 | -2,4 | -4,7 |
| Bovin lait | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bovin viande | -13,2 | -1,1 | -9,4 | -13,1 | -7,7 | -4,7 | -8,5 |
| Ovin | -60,9 | -7,1 | -20,4 | 17,8 | -7,5 | -11,6 | -1,1 |
| | | | | | | | |
| UGB / hectare de SFP | 1,27 | 1,41 | 0,94 | 1,04 | 0,92 | 1,13 | 1,13 |
| Prix dual de la terre | 150 | 170 | 225 | 128 | 49 | 46 | 144 |
| <i>Scénario de recouplage partiel : 25 % pour les grandes cultures COP, 100 % pour la PMTVA, 50 % pour la PCO (en % relativement au scénario de référence, sauf pour le chargement et le prix dual de la terre)</i> | | | | | | | |
| Surface | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SFP | -0,2 | 3,3 | 7,0 | 6,8 | 2,7 | 0,7 | 4,1 |

| | | | | | | | |
|---|-------|------|-------|-------|------|------|------|
| SCOP | 0,4 | -3,4 | -10,8 | -5,1 | -8,7 | 0,8 | -3,0 |
| Céréales | 0,6 | -3,4 | -12,3 | -1,1 | -9,1 | 0,6 | -2,0 |
| | | | | | | | |
| Cheptel herbivore | -6,0 | -1,3 | 0,1 | -1,7 | -0,1 | -1,7 | -1,8 |
| Bovin viande | -11,8 | -3,3 | 0,1 | -2,9 | -0,2 | -3,4 | -3,2 |
| Ovin | -60,4 | -4,1 | -0,1 | 14,0 | -1,4 | -6,8 | 2,2 |
| | | | | | | | |
| UGB / hectare de SFP | 1,34 | 1,47 | 1,04 | 1,13 | 0,98 | 1,20 | 1,21 |
| Prix dual de la terre | 225 | 190 | 295 | 178 | 73 | 98 | 196 |
| <i>Scénario de recouplage partiel : 25 % pour les grandes cultures COP, 75 % pour la PSBM, 50 % pour la PCO (en % relativement au scénario de référence, sauf pour le chargement)</i> | | | | | | | |
| Cheptel bovin | -6,8 | 2,9 | -10,7 | -7,4 | -4,2 | -2,0 | -3,8 |
| Bovin viande | -13,4 | 7,4 | -11,6 | -12,5 | -7,1 | -3,9 | -6,9 |
| | | | | | | | |
| UGB / hectare de SFP | 1,37 | 1,47 | 0,97 | 1,08 | 0,94 | 1,17 | 1,19 |

(1) Régions Ile-de-France, Centre, Nord, Picardie, Haute-Normandie, Champagne-Ardenne. (2) Régions Bretagne, Pays de la Loire, Basse Normandie. (3) Régions Bourgogne, Limousin, Auvergne (exploitations de plaine et de moyenne montagne). (4) Régions Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Poitou, Aquitaine, Midi-Pyrénées. (5) Régions Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Auvergne (exploitations de montagne). (6) Régions Rhône-Alpes, Provence – Alpes – Côte-d’Azur, Languedoc Roussillon, Corse.

SFP (surface fourragère principale), SCOP (surface en céréales, oléagineux et protéagineux), UGB (unité gros bovins).

Impacts sur l'agriculture française de différents scénarios de découplage/recouplage

L'application de la réforme de la PAC de 2003 sous l'hypothèse d'un découplage maximal aurait pour effet de diminuer les surfaces en grandes cultures COP d'un peu plus de 6 % et d'augmenter les surfaces fourragères d'un peu moins de 8 %. On retrouve ici un résultat déjà mentionné au niveau européen, *i.e.* l'inversion de la tendance à la baisse des surfaces fourragères au profit des grandes cultures COP, inversion qui s'explique par le fait que les primes de l'Agenda 2000 ramenées à l'hectare sont plus faibles dans l'élevage herbivore que dans les grandes cultures COP, respectivement 283 et 358 euros par hectare. A l'intérieur

des grandes cultures COP, les effets du découplage seraient modérés dans la mesure où la réforme de l'Agenda 2000 de 1999 avait déjà harmonisé les aides à l'hectare entre céréales et oléagineux. On notera toutefois la moindre diminution, en pourcentage, de la surface en blé qui ne baisserait que de 5,3 % et corrélativement la plus forte diminution, en pourcentage, de la sole oléagineuse. Les quotas laitiers resteraient contraignants et il n'y aurait donc que peu d'effets dans le secteur de la production laitière. Tout au plus observe-t-on une extensification modérée due à l'intégration de la prime au maïs ensilage dans le paiement unique. L'extensification serait nettement plus prononcée dans les élevages bovins viande et ovins. Alors que la superficie fourragère augmenterait d'un peu moins de 8 % au total, les cheptels de bovins viande et d'ovins baisseraient en effet de 8,5 % et de 1,1 %, respectivement¹⁹. La baisse du cheptel total de bovins, viande et lait, serait néanmoins limitée à 5 % environ en raison de la constance du cheptel de bovins laitiers.

L'analyse des résultats des deux scénarios de recouplage partiel montre que les effets seraient qualitativement identiques, mais de moindre ampleur. Dans le scénario 2 par exemple, l'augmentation des surfaces fourragères serait limitée à 4,1 %, la baisse des surfaces en grandes cultures COP serait réduite à 3 % et celle de la sole céréalière à 2 %. Le recouplage à la PMTVA permettrait de limiter la diminution du troupeau de bovins viande (-3,2 %) relativement à un recouplage à la PSBM (-6,9 %).

Découplage, jachère volontaire et extensification

Deux enseignements majeurs ressortent de l'analyse des trois scénarios de découplage/recouplage. Le premier est qu'il n'y a pas de mise en jachère volontaire de surfaces. Le deuxième est qu'il y a extensification de la production herbivore, extensification plus marquée en élevage bovin viande et ovin qu'en élevage laitier, et extensification plus importante dans l'hypothèse d'un découplage maximal que dans les deux scénarios de recouplage partiel.

Dans l'hypothèse d'un découplage maximal, c'est l'extensification qui permet d'éviter la mise en jachère volontaire de surfaces. Selon les résultats du scénario 1, plutôt que cette option, les agriculteurs préféreront étendre les surfaces fourragères et extensifier la production herbivore en diminuant le chargement animal à l'hectare de surface fourragère. Cette explication est confirmée par les résultats d'un scénario complémentaire (non présenté ici) dans lequel les éleveurs sont supposés ne pas pouvoir adapter les chargements à l'hectare suite à la transformation des aides animales à la tête de bétail en paiements découplés. Dans ce scénario additionnel, la jachère volontaire d'une partie des terres est optimale (Barkaoui et Butault, [2004]). Même si le prix dual de la terre diminue fortement dans toutes les régions, il ne s'annule jamais (*cf.* tableau n° 2)²⁰. Ce prix mesure la marge à l'hectare du dernier hectare cultivé. S'il reste positif, cela signifie qu'il est plus profitable de continuer à exploiter cet hectare marginal plutôt que de le mettre en jachère volontaire. D'où l'absence de jachère volontaire dans le scénario de découplage maximal²¹.

Ce résultat doit être interprété avec prudence. Il repose en effet sur l'hypothèse forte que dans chaque région, toute exploitation est susceptible de développer des productions animales. Les travaux de Sourie *et al.* [2004], centrés sur les exploitations de grandes cultures des zones intermédiaires, aboutissent à une conclusion plus nuancée. Dans la mesure où les producteurs considérés ne pourraient pas, par hypothèse dans les travaux de Sourie *et al.*, développer d'ateliers de production animale, la jachère volontaire apparaît alors comme optimale pour 8 % d'entre eux et un total de 9 % de la surface agricole. Un taux de recouplage de 25 % des aides aux grandes cultures COP, taux retenu par la France, suffit à annuler ces pourcentages. On notera par ailleurs la très forte sensibilité de la jachère volontaire au prix des céréales : pour un prix du blé de 95 euros par tonne, la jachère volontaire représenterait 9 % de la surface ; pour un prix du blé de 101 euros par tonne, elle serait nulle.

Découplage et spécialisation productive des régions

Les effets de la réforme de la PAC de 2003 sont naturellement d'intensité variable selon les régions, en fonction des importances relatives des diverses spéculations dans les agricultures régionales et des possibilités d'adaptation de ces dernières, plus précisément des possibilités de conversion dans d'autres activités agricoles. L'analyse des chiffres du tableau n° 2 montre en outre que la réforme de la PAC de 2003 aurait pour effet d'accroître la spécialisation productive des régions, ce mouvement étant plus important dans l'hypothèse d'un découplage maximal que dans les deux scénarios de recouplage partiel.

Dans l'hypothèse d'un découplage maximal, les céréales régresseraient peu, parfois même augmenteraient, dans les régions où dominant déjà les grandes cultures, seules ou en association avec une production intensive de lait. Les rendements céréaliers sont élevés dans ces zones et le passage à d'autres spéculations peu intéressant. Tel n'est pas le cas dans deux autres types de régions : celles où les rendements céréaliers sont modestes (régions de moyenne et de haute montagne) et celles où la production bovine est aujourd'hui relativement intensive, le découplage favorisant une extensification de cette dernière au détriment de la sole céréalière (ouest de la France)²².

L'extensification de la production de viande bovine est générale. Toutefois, cette extensification n'a pas les mêmes effets sur les volumes offerts selon les régions, plus précisément selon les systèmes de production utilisés dans ces dernières :

- dans les zones extensives, notamment les bassins allaitants du centre de la France, les éleveurs sont essentiellement des naisseurs, les chargements à l'hectare sont bas et les possibilités de progression des surfaces fourragères sont limitées. L'extensification serait modeste et se traduirait en une diminution du cheptel allaitant et de la production de viande bovine ;
- dans les zones plutôt intensives de l'ouest de la France, les éleveurs sont des naisseurs/engraisers de vaches allaitantes ou des engraisers de taurillons laitiers. L'extensification s'opèrerait

alors au détriment des grandes cultures sans recul du cheptel de bovins viande ni de la production correspondante ;
– dans les zones spécialisées en grandes cultures, la production de viande bovine diminuerait fortement parce que cette dernière est surtout le fait d’ateliers d’engraissement.

De manière générale, l’option de recouplage partiel retenue par la France a pour effet d’atténuer les évolutions décrites ci-dessus. Dans le cas de la production bovine, l’objectif est clairement de maintenir la production sur l’ensemble du territoire, plus spécifiquement de maintenir la production dans les bassins allaitants du centre de l’hexagone. D’où le choix du recouplage à hauteur maximale possible, *i.e.* 100 %, de la PMTVA de préférence au recouplage à hauteur de 75 % de la PSBM. L’analyse des résultats du tableau n° 2 montre que cet objectif devrait être atteint. Dans le scénario 2 (recouplage à la PMTVA), le cheptel bovin viande du centre de la France, pour une très large part allaitant, serait stable alors qu’il baisserait de 9,4 % dans le scénario 1 (découplage maximal) et encore plus, 11,6 %, dans le scénario 3 (recouplage à la PSBM). Dans le scénario 2, le cheptel bovin viande de l’ouest de la France baisserait de 3,3 % alors que le recouplage à la PSBM du scénario 3 aboutirait au contraire à accroître ce troupeau de 7,4 %. A la lumière de ce dernier résultat, on comprend pourquoi les pays du nord de l’UE ont choisi de recoupler les primes à l’abattage des bovins autres que les veaux (cas des Pays-Bas) ou la PSBM (cas du Danemark), de façon à maintenir la production bovine de leurs élevages intensifs.

La réforme de la PAC de 2003 est un prolongement naturel des réformes de 1992 et de 1999, étendant le nombre de produits soumis à la discipline générale de la baisse du soutien

par les prix et de la compensation induite des pertes de revenu par des aides directes, mais surtout déconnectant ces dernières, au moins pour partie, des choix de produits et des volumes offerts. Il est plus que vraisemblable que cette réforme n'est qu'une étape et dans cette perspective nous terminerons cet article en proposant, en quelques lignes, notre vision normative de la PAC de demain.

Au préalable, il convient de se poser la question de la compatibilité de la PAC issue de la réforme de 2003 avec les négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha à l'organisation mondiale du commerce (OMC). Un objectif de la réforme de 2003, comme des précédentes, est clairement de rendre la politique agricole de l'UE plus acceptable sur la scène internationale. Pour ce qui est de l'agriculture, les négociations du cycle de Doha ont abouti à la signature d'un accord-cadre en août 2004. Celui-ci reprend le cadre utilisé avec succès lors du cycle de l'Uruguay en distinguant les trois volets du soutien interne, de la concurrence à l'exportation et de l'accès aux marchés (OMC, [2004], annexe 4). Il ne contient pas d'engagements chiffrés, ceux-ci faisant l'objet des discussions actuelles. Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles devrait permettre de classer une large part des aides communautaires dans la boîte dite verte, *i.e.* dans la boîte des mesures autorisées parce qu'ayant des effets de distorsion sur les échanges nuls ou minimes. L'UE ne devrait donc pas avoir de difficulté à respecter un engagement à réduire le soutien interne dit distordant si cet engagement est inférieur à environ 55 % (Butault et Guyomard, [2004]). Les deux autres volets de l'accord-cadre portent sur la suppression, à un terme non précisé, des subventions aux exportations et la plus grande ouverture des marchés *via* la réduction des droits de douane et/ou l'augmentation des quotas tarifaires à droits moindres. Même si la suppression des exportations peut être pénalisante pour certains produits, c'est surtout le volet relatif à l'accès aux marchés qui est potentiellement menaçant, compte tenu de la moindre compétitivité-prix de nombreux produits agricoles de l'UE. Une augmentation significative des importations communautaires aurait pour effet direct de réduire les prix

et les productions domestiques, ainsi que les revenus agricoles car il ne sera pas possible de compenser les baisses de prix par de nouvelles aides, même découplées, dans un cadre budgétaire très contraignant. Plusieurs clauses de l'accord-cadre, notamment la définition de produits sensibles pour lesquels la réduction des droits de douane sera moindre, devraient néanmoins être utilisées par l'UE pour minimiser l'ouverture du marché communautaire.

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles ne signifie pas qu'il ne faut plus de politique agricole. Les défaillances de marché sont nombreuses en agriculture et le régulateur public doit les corriger, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel approprié sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions non marchandes attachées à l'activité agricole. L'instabilité des marchés et l'incomplétude des seuls dispositifs privés de gestion des risques justifient l'intervention de l'Etat. Si la production d'aliments relève essentiellement de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent pour une très large part de l'économie publique et, à ce titre, légitiment une action de la puissance publique. De manière générale, la politique agricole européenne de demain doit donc être conçue dans la perspective d'intégrer au mieux des objectifs économiques pour un secteur productif privé qui ne peut ignorer les signaux de marché (d'où le découplage de la politique de soutien des revenus) tout en veillant à lutter contre l'instabilité (d'où des dispositifs de réduction de cette dernière), et des objectifs d'aménagement du territoire et de gestion de l'espace, de protection des ressources, de maintien de la biodiversité, etc., biens publics mal valorisés par le seul marché. Pour leur fourniture optimale, des incitations permanentes et ciblées sur ces services sont nécessaires. Ceci ne signifie pas, bien au contraire, que les effets externes négatifs ne doivent pas être corrigés, également par des mesures permanentes et ciblées. Sur ce point, on soulignera la cohérence de la PAC issue de la réforme de 2003 qui, d'une part conditionne l'octroi des aides directes au respect de diverses normes et à l'em-

ploi de bonnes pratiques agronomiques et environnementales, d'autre part offre des aides additionnelles ciblées pour les efforts qui iraient au-delà des niveaux *minima* correspondant à la réglementation. On regrettera simplement la modestie des fonds alloués aux mesures ciblées et le caractère quelque peu « fourre-tout » de la version actuelle du règlement de développement rural.

Avant de présenter plus en détails dans quelle mesure ce deuxième pilier, rénové et renforcé, pourrait être l'avenir de la PAC, il convient de s'arrêter un instant sur le premier pilier tel qu'il se présente aujourd'hui. Dans les pays qui ont choisi d'allouer le paiement unique découplé sur une base historique individuelle, il y aura maintien des inégalités actuelles de répartition des aides de soutien des revenus entre productions, exploitations et régions. Dans les pays qui ont choisi d'octroyer, à terme, le paiement unique sur une base forfaitaire par hectare, il y aura en revanche des effets redistributifs conséquents. L'importance des aides dans les revenus agricoles plaide pour un maintien, au moins sur le moyen terme, d'aides directes découplées pour un objectif de soutien des revenus. Ces aides directes découplées doivent clairement être mieux réparties entre exploitations et une manière politiquement acceptable d'opérer cette redistribution est d'utiliser, comme en Allemagne ou en Angleterre, une règle d'allocation mixte : octroi d'une partie des aides sur une base historique individuelle et octroi de l'autre partie sur une base forfaitaire ; dans le temps, réduction progressive de la part historique et augmentation concomitante de la part forfaitaire pour arriver, *in fine*, à un système d'allocation uniquement forfaitaire. Ces aides directes découplées de soutien des revenus devraient être modulées en fonction de la taille des exploitations, en tenant compte de critères relatifs aux emplois que ces dernières génèrent. Elles devraient également être dégressives dans le temps et les sommes ainsi économisées réallouées sur des mesures de stabilisation des marchés et d'assurance des revenus d'une part, des mesures de développement rural d'autre part.

Le deuxième pilier peut-il être l'avenir de la PAC ? Oui, à condition de clarifier son contenu de façon à ce que les sou-

tiens octroyés par ce canal correspondent effectivement à la rémunération de services collectifs non marchands souhaités par la société. Il ne nous semble pas opportun d'octroyer des aides de façon durable pour le seul respect de la législation en vigueur en matière d'environnement, de protection des ressources, de respect de normes de sécurité des aliments, etc., même si des paiements temporaires d'adaptation à une réglementation plus sévère sont concevables. De même, il ne nous semble pas opportun d'accorder des aides permanentes au titre de l'amélioration de la qualité des produits ou de l'organisation des filières pour la commercialisation de produits de plus haute qualité. Mais ici aussi, des aides transitoires sont justifiables si elles sont destinées à aider à l'émergence de projets collectifs émanant des producteurs agricoles de façon à surmonter le handicap de la dispersion face aux autres acteurs de la filière, de plus en plus concentrés au fur et à mesure que l'on s'approche du stade de la distribution finale. En revanche, l'octroi d'aides directes permanentes pour des efforts en matière de fourniture de services publics environnementaux ou territoriaux qui vont au-delà des normes en vigueur sont légitimes, à condition que ces services correspondent aux attentes de la société. Devant l'impossibilité pratique à déterminer les niveaux désirés optimaux de ces services publics environnementaux et territoriaux, le pragmatisme suggère d'octroyer ces aides permanentes dans le cadre de contrats, très vraisemblablement pluri-annuels, passés entre l'agriculteur et les pouvoirs publics avec identification claire des indicateurs sur lesquels ces derniers pourront se baser pour apprécier la réalisation de tel ou tel objectif. Ceci ne devrait pas être trop difficile dans le cas des services environnementaux au sens large (protection des ressources, biodiversité, entretien des haies, des chemins, des communs, paysages ouverts et diversifiés). Ce sera plus difficile dans le cas des services territoriaux ou, plus généralement, de la contribution des agriculteurs au développement des zones rurales. Insistons ici sur la nécessité qu'il y a à ne pas limiter la signature de ces contrats environnementaux et territoriaux aux seuls agriculteurs. Il importe de permettre à qui le souhaite de s'engager dans de telles démarches.

Les analyses présentées ici ont pour partie été élaborées dans le cadre d'un groupe de travail qui, outre les auteurs de cet article, comprenait des fonctionnaires du ministère en charge de l'agriculture et trois autres chercheurs de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), Vincent Chatellier (SAE2 Nantes), Michel Lherm (SAE2 Theix) et Jean-Claude Sourie (SAE2 Paris-Grignon). Nous remercions tous les membres de ce groupe de travail, notamment les trois chercheurs sus-mentionnés qui nous ont autorisés à présenter les résultats principaux de leurs travaux. Naturellement, les opinions exprimées n'engagent ni l'Inra, ni le ministère en charge de l'agriculture.

Jean-Pierre Butault, Alexandre Gohin, Hervé Guyomard et Ahmed Barkaoui sont chercheurs à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), département des sciences sociales (SAE2). Alexandre Gohin et Hervé Guyomard sont en outre chercheurs associés au CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales).

Annexe 1

Les principales dispositions de la réforme de la PAC de juin 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.

Recouplage partiel

Possibilité pour chaque Etat-membre de maintenir un lien avec la production²³ :

- 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 de 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 directes de marché

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 pro-

tection des veaux ; normes minimales en matière de protection des porcs ; et protection des animaux dans les élevages).

Octroi des aides également conditionné à l'application de bonnes pratiques agricoles et environnementales (BCAE) 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, maintien des particularités topographiques, et éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles) ; en outre, maintenir des terres consacrées aux pâturages permanents au niveau de l'année 2003, sauf circonstances dûment justifiées²⁴.

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 ultrapériphériques (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.

Extension des domaines d'application du deuxième pilier

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.

Annexe 2

Les choix nationaux d'application de la réforme de la PAC de juin 2003 (informations connues au 1^{er} janvier 2005)

| | Année d'application | Mode d'établissement des droits | Recouplage | | | | | | | | |
|-------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|----------------|---------------|---------------------------------|-------------------|-------------|----------------------------------|---|---|
| | | | Cultures COP (25 %) | Blé dur (40 %) | PMTVA (100 %) | PAB gros bovins (40 % ou 100 %) | PAB veaux (100 %) | PSBM (75 %) | Primes caprines et ovines (50 %) | | |
| Allemagne | 2005 | Hybride (1) | | | | | | | | | |
| Autriche | 2005 | Historique | | | * | * (40 %) | * | | | | |
| Belgique | 2005 | Historique | | | * | | * (2) | | | | |
| Danemark | 2005 | Hybride (3) | | | | | | | * | * | |
| Espagne | 2006 | Historique (4) | | | ? | | | | | | ? |
| Finlande | 2006 | Hybride (5) | | | | | | | * | | |
| France | 2006 | Historique (6) | * | | * | * (40 %) | * | | | | * |
| Grèce | 2006 | Historique | | ? | | | | | | | ? |
| Irlande | 2005 | Historique | | | | | | | | | |
| Italie | 2006 | Historique (7) | | * | | | | | | | |
| Pays-Bas | 2005 | Historique | | | | | * (100 %) | * | | | |
| Portugal | 2005 | Historique (8) | | | * | | * (40 %) | * | | | * |
| Royaume-Uni | 2005 | Hybride (9) | | | | | | | | | |
| Suède | 2005 | Hybride (10) | | | | | | | | * | |

(1) Système hybride (une partie sur base historique, une partie régionalisée) dynamique, i.e. évoluant progressivement vers un système uniquement forfaitaire à l'horizon 2012. (2) En Flandre. (3) Système hybride statique. (4) Recouplage à 100 % dans les régions périphériques. (5) Système hybride dynamique ; en outre, utilisation de 10 % de l'enveloppe nationale pour le soutien de la viande bovine de qualité. (6) recouplage à 100 % dans les territoires d'Outre-mer. (7) Utilisation de l'enveloppe nationale pour un soutien aux cultures arables, à la production bovine et à la production ovine. (8) Recouplage à 100 % dans les régions périphériques et utilisation de l'enveloppe nationale pour des mesures environnementales. (9) Système hybride dynamique évoluant progressivement vers un système forfaitaire, à l'exception de l'Ecosse et du Pays de Galles (modèle historique). (10) Système hybride statique.

Notes

1. Pour une présentation de l'historique de la PAC et de ses réformes successives, voir, par exemple, Butault *et al.* [2004].

2. Cette raison d'ordre externe était déjà l'une des principales motivations des réformes de 1992 et de 1999.

3. L'objectif d'une meilleure durabilité de l'agriculture figurait déjà dans les deux réformes de 1992 et de 1999, mais il ne s'était pas réellement traduit par de fortes contraintes et/ou la mise à disposition de ressources budgétaires importantes (von Urff, [2002]). Nombreux d'ailleurs sont ceux, notamment au sein des organisations environnementales, qui regrettent la modestie des fonds alloués au deuxième pilier, en particulier relativement aux premières propositions de la Commission européenne qui envisageait de diminuer les aides de marché de 20 % et d'accroître les ressources allouées aux mesures de développement rural d'un montant équivalent (plus de 3 milliards d'euros par an).

4. La présentation des mesures est simplifiée, les détails techniques étant précisés dans l'annexe n° 1.

5. Pour une présentation synthétique du RDR de 1999, voir, par exemple, Guyomard et Le Bris [2003].

6. Il convient ici d'insister sur le caractère théorique de cette garantie des dépenses agricoles européennes du premier pilier jusqu'en 2013. Nombreuses en effet sont les pressions visant à réduire le budget agricole européen pour affectation des sommes ainsi économisées à des objectifs considérés comme plus prioritaires (emploi, croissance, etc.). En outre, l'élargissement plus que

probable de l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie avant la fin de la présente décennie et la réforme programmée de certains secteurs, celui du sucre en particulier, rendront très vite active la contrainte du budget agricole européen.

7. Naturellement, cette conclusion ne signifie pas que des aides découplées sont sans effet sur la production dès lors que les hypothèses du modèle de base de l'économie du bien-être sont remises en cause, notamment la perfection des marchés des facteurs (travail familial, terre et capital) ou du risque et de l'incertitude. Des trop rares études empiriques sur ces aspects, on retiendra que les effets de distorsion des aides découplées dus aux modifications de l'allocation du facteur travail, aux impacts sur les décisions d'investissement et aux effets revenus sont plutôt faibles, alors que ceux dus aux effets d'assurance peuvent être plus importants (Guyomard, [2004]).

8. Nombreux sont ceux qui reprochent à la PAC issue de la réforme de 2003 son incapacité à faire face aux fluctuations et aux situations de crise. Cette critique est justifiée mais elle ne s'adresse pas au découplage. Elle relève de l'incomplétude des mécanismes privés et publics de lutte contre l'instabilité qui, compte tenu des spécificités de l'activité agricole, peut légitimement requérir l'intervention de la puissance publique.

9. On rappellera ici la formule utilisée par l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors, selon qui 80 % des soutiens vont à 20 % des agriculteurs. Même si les chiffres officiels montrent que la part du soutien allant au premier quintile de produc-

teurs est plus proche de 70 que de 80 %, il n'en reste pas moins que la distribution du soutien entre exploitations, orientations productives, régions et pays est fortement inégalitaire.

10. De façon plus générale, on insistera sur le fait que les objectifs de la PAC ne sont pas nécessairement compatibles entre eux (Guyomard *et al.*, [2004]). Ceci est vrai pour les objectifs relevant des deux piliers, mais également à l'intérieur du deuxième pilier : à titre d'illustration, l'extensification de la production à des fins environnementales peut s'avérer contraire à l'objectif du maintien d'un nombre élevé d'emplois agricoles.

11. Le scénario de référence tient également compte de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay conclu en 1994 et qui s'appliquait sur six années à compter de cette date.

12. Il y aurait également extensification des autres productions herbivores.

13. La baisse du prix de marché du beurre (-21 %) est inférieure à celle du prix d'intervention (-25 %) car l'UE ne serait plus en mesure d'exporter du beurre dans le scénario de réforme. On se retrouverait ainsi, comme dans le cas de la viande bovine, en équilibre autarcique « commandé » par le côté court, *i.e.* la demande, avec un effet positif en retour sur le prix de marché du beurre. Les exportations de poudres de lait écrémé et entier resteraient positives, quoique en baisse significative relativement au scénario de référence. Le mécanisme décrit ci-dessus dans le cas du beurre ne jouerait pas dans le cas des poudres, et les baisses des prix intérieurs de marché seraient donc égales aux diminutions des prix d'intervention (ou d'un équivalent prix d'intervention pour la poudre de lait entier).

14. La baisse de la valeur ajoutée hors aides découplées serait inégalement

répartie entre les facteurs primaires avec, dans ce scénario, une diminution proportionnellement nettement plus importante de la rémunération du facteur terre en raison, notamment, de la modélisation des DPU comme des aides forfaitaires aux ménages agricoles.

15. Le phénomène de la déprise agricole n'est pas nouveau. Il a néanmoins été limité depuis que la PAC existe. Entre 1963 et 2000, la surface agricole utilisée (SAU) française est passée de 30,3 à 27,9 millions d'hectares, au profit des utilisations urbaines et industrielles, de la forêt et des friches. Rapportés à l'année, ces chiffres ne correspondent qu'à un taux annuel de diminution de -0,23 %. On peut penser que la réforme de la PAC de 1992 a contribué à freiner ce taux de diminution dans la mesure où les primes COP étaient versées à l'hectare, donc liées à la terre (depuis 1993, le taux annuel de réduction de la SAU est de -0,21 %). On peut de même anticiper que les règles de gestion et d'échange des DPU (notamment la nécessité de posséder des hectares éligibles en nombre égal aux DPU) auront pour effet de maintenir les terres en usage agricole, au minimum potentiellement *via* les critères de maintien dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales.

16. Pour une présentation du modèle, voir Barkaoui et Butault [2000].

17. L'indicateur ici retenu est le revenu courant avant impôt (RCAI).

18. Ces derniers chiffres illustrent l'importance des mesures du deuxième pilier du RDR au regard de l'objectif du maintien des exploitations, notamment dans les zones défavorisées.

19. La diminution du cheptel ovien serait plus faible que celle du cheptel bovin viande parce que les primes de l'Agenda 2000 sont plus faibles pour les ovins que pour les bovins viande.

20. En moyenne nationale, le prix dual de la terre passerait de 421 euros par hectare dans le scénario de référence à 144 euros par hectare dans le scénario de découplage maximal. La baisse serait plus prononcée dans les régions spécialisées en grandes cultures (région 1 dans le tableau n° 2) que dans les régions spécialisées en produits animaux, régions intensives de l'ouest de la France (région 2) ou régions herbagères du centre de la France (région 3). Le prix dual de la terre serait très faible dans les régions de montagne, 49 euros par hectare, montant très vraisemblablement sous-estimé ici en raison de la non-prise en compte dans le scénario des subventions spécifiques versées aux exploitations situées dans ces zones de montagne.

21. Les deux scénarios de recouplage partiel rendent encore moins intéressante la jachère volontaire ce qui se traduit, par rapport au scénario de découplage maximal, par des prix duaux de la terre plus élevés. A l'échelle de l'hexagone, ceux-ci seraient égaux à 196 euros par hectare dans le scénario 2 (recouplage à la PMTVA) et à 144 euros par hectare dans le scénario 3 (recouplage à la PSBM). Pour plus de détails, voir tableau n° 2.

22. Ce dernier résultat est confirmé par les travaux de Lherm *et al.* [2004].

23. Les réformes sectorielles décidées en avril 2004 étendent la logique du découplage et du recouplage partiel au tabac (découplage total à compter de 2010, partiel avant cette date), à l'huile d'olive (découplage de l'aide à hauteur de 60 %), au coton (découplage à hauteur de 65 %) et au houblon (découplage total en principe, avec possibilité d'un recouplage partiel à hauteur de 25 %).

24. En France, les BCAE sont (i) la mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau à concurrence de 3 % de la surface en COP, lin, chanvre et gel, (ii) la présence de trois cultures minimum ou de deux familles de cultures différentes sur la surface agricole hors pâturages permanents, gel non cultivé et cultures pérennes (avec, toutefois, possibilité, sous conditions, de la monoculture), (iii) le non-brûlage des pailles et des résidus de culture, (iv) la gestion environnementale des terres non mises en production, et (v) le respect des conditions de prélèvement en eau pour les cultures irriguées.

Références

- Agra Europe, London, différents numéros.
- O. Balkhausen, M. Banse, H. Grethe et S. Nolte [2005] : *Modelling the Effects of Partial Decoupling on Crop and Fodder Area as Well as Ruminant Supply in the EU : Current State and Outlook*. Présenté au 89^e Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Modelling Agricultural Policies : State of the Art and New Challenges, février, Parme.
- A. Barkaoui et J.-P. Butault [2000] : *Programmation mathématique positive et offre de céréales et d'oléagineux dans l'Union européenne sous l'Agenda 2000*. **Economie et prévision**, 142, pp. 13-25.
- A. Barkaoui et J.-P. Butault [2004] : *Impacts sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la PAC de 2003*. **INRA Sciences sociales** 4-5/03, 6 p.
- J.N. Bhagwati [1971] : *The Generalized Theory of Distorsions and Welfare*. In Bhagwati J.N. et al. (editors), **Trade, Balance of Payments and Growth**. Amsterdam, Pays-Bas.
- J.-P. Butault, A. Gohin et H. Guyomard [2004] : *Des repères historiques sur l'évolution de la Politique agricole commune*. In Butault J.-P. (éditeur), **Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure**. INRA éd., pp. 85-118.
- J.-P. Butault et H. Guyomard [2004] : *La PAC issue de la réforme de juin 2003 est-elle compatible avec l'accord-cadre de l'été 2004 à l'OMC ?* OCL (Oléagineux corps gras lipides) 11(4-5), pp. 336-344.
- V. Chatellier [2004a] : *La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations laitières françaises*. **INRA Sciences sociales** 4-5/03, 6 p.
- V. Chatellier [2004b] : *Le découplage et le paiement unique dans les exploitations agricoles de montagne*. rapport au GIS Alpes du sud, INRA SAE2 Nantes, 60 p.
- Commission des communautés européennes (CCE), 2003, *32^e rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)*, section garantie, exercice 2002. COM(2003) 680 final.
- J. Dewbre, J. Anton et W. Thompson [2001] : *The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments*. **American Journal of Agricultural Economics** 83(5), pp. 1204-1214.
- J.F. Fabiosa, J. Beghin, F. Dong, A. Elobeid, F.H. Fuller, H. Matthey, S. Tokgoz et E. Wailes [2005] : *The Impact of the European Enlargement and Common Agricultural Policy Reforms on Agricultural Markets : Much Ado About Nothing ?* Iowa State University, CARD working paper 05-WP-382.
- F. Fischler [2003] : *La nouvelle politique agricole réformée*. Conférence de presse finale faisant suite à la décision du Conseil agricole, Luxembourg, 26 juin 2003, Commission européenne, agriculture, réforme de la PAC, communiqués de presse et discours.
- A. Gohin [2004] : *Etude prospective d'évolution à moyen terme des organisations communes de marché de la viande bovine, du lait, du sucre et des grandes cultures sur la base d'une modélisation en équilibre général de l'agriculture européenne*, rapport pour le ministère français en

charge de l'agriculture. INRA SAE2 Rennes, 232 p.

H. Guyomard [2004] : *Découpler les instruments de soutien des revenus agricoles dans les pays développés ? Oui, tout autant pour des raisons externes qu'internes*, présenté aux 3^e Rencontres annuelles agriculture et alimentation : les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ? IFRI, 7 octobre, Paris.

H. Guyomard, C. Le Mouél et A. Gohin [2004] : *Impacts of Alternative Agricultural Income Support Schemes on Multiple Policy Goals*. **European Review of Agricultural Economics** 31(2), pp. 125-148.

M. Lherm, P. Veysset et D. Bebin [2004] : *Impacts possibles de la réforme de juin 2003 et de ses différentes options d'ap-*

plication sur des exploitations d'élevages bovins allaitants. **INRA Sciences sociales** 4-5/03, 6 p.

OECD [2004] : *Analysis of the 2003 CAP Reform*. OECD, Paris.

OMC [2004] : Programme de travail de Doha, décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004. WT/L/579, 2 août.

J.-C. Sourie, G. Millet et L. Guindé [2004] : *La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières des régions intermédiaires*. **INRA Sciences sociales** 4-5/03, 6 p.

W. Von Urff [2002] : *Expectations and Challenges : Reasons for Re-initiating the Discussion on a CAP Reform*. ARL working paper, Hanover, Germany.