



HAL
open science

Eléments d'analyse de la proposition "Agenda 2000" de réforme de la Politique Agricole Commune. Note principale et annexes

J.P. Butault, Marion Desquilbet, A. Gohin, O. Gorin, Hervé Guyomard, Chantal Le Mouël

► To cite this version:

J.P. Butault, Marion Desquilbet, A. Gohin, O. Gorin, Hervé Guyomard, et al.. Eléments d'analyse de la proposition "Agenda 2000" de réforme de la Politique Agricole Commune. Note principale et annexes. [Rapport de recherche] auto-saisine. 1998, 77 p. hal-01191035

HAL Id: hal-01191035

<https://hal.science/hal-01191035>

Submitted on 7 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



**Institut National de la Recherche Agronomique
Direction Scientifique Société, Economie et Décision
Département d'Economie et Sociologie Rurales**

Note pour le Directeur du Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche
(Note n°3, Réunion du 25 septembre 1998)

**ELEMENTS D'ANALYSE DE LA PROPOSITION "AGENDA 2000" DE
REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Jean-Pierre Butault
INRA-ESR NANCY

Marion Desquilbet, Alexandre Gohin
Olivier Gorin, Hervé Guyomard et Chantal Le Mouël
INRA-ESR RENNES

NOTE PRINCIPALE

Septembre 1998

Introduction

Ce rapport propose une évaluation des propositions Agenda 2000 de réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) présentées par la Commission européenne (CE), d'abord en juillet 1997 puis en mars 1998. Dans une première section, nous présentons ces propositions telles qu'elles sont définies dans les documents communautaires de mars 1998, sans porter de jugement sur ces propositions. Dans la section suivante, nous présentons une analyse générale de ces propositions en essayant d'apprécier dans quelle mesure elles constituent une réponse adaptée aux objectifs politiques affichés par la CE et aux défis auxquels l'Union européenne (UE) doit faire face. L'attention est essentiellement centrée sur la politique des marchés, i.e., sur les mesures verticales relatives aux cultures arables, à la viande bovine et aux produits laitiers, et sur les mesures horizontales relatives à l'éco-conditionnalité, au plafonnement et à la modulation des aides directes. Les analyses détaillées des propositions de la CE pour les trois Organisations Communes de Marché (OCM) des cultures arables, de la viande bovine et des produits laitiers sont reportées dans le document annexe à cette note principale. Dans une troisième section, nous définissons les principes d'une politique de soutien interne "soutenable", i.e., adaptée à l'objectif de la reconnaissance et de la promotion des fonctions marchande, environnementale et territoriale des agriculteurs européens et tenant compte des contraintes internationales (accord agricole de l'Uruguay Round, prochain cycle des négociations (agricoles) multilatérales à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et élargissement de l'UE aux Pays d'Europe centrale et orientale) et du problème des ressources budgétaires.

1. Les propositions Agenda 2000 de réforme de la Politique Agricole Commune

101. Nous présentons tout d'abord les objectifs politiques de la nouvelle PAC tels qu'ils sont définis par la CE sous le terme générique de modèle agricole européen. Nous présentons ensuite les deux défis majeurs auxquels l'UE doit faire face, et les solutions proposées par la CE pour satisfaire ces objectifs et ces défis.

Les objectifs politiques ou la promotion d'un modèle agricole européen "original".

102. Les propositions de la CE visent à promouvoir un modèle agricole européen "original" basé sur la reconnaissance et la rémunération de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne.

i) La fonction économique de l'agriculture européenne nécessite "une agriculture compétitive qui doit pouvoir progressivement affronter le marché mondial sans le secours excessif de subventions, de moins en moins tolérées sur le marché mondial."

ii) La fonction environnementale nécessite "des méthodes de production ... saines, respectueuses de l'environnement, capables de fournir des produits de qualité qui répondent aux attentes de la société."

iii) La fonction territoriale nécessite "une agriculture ... diversifiée ..., dont la mission n'est pas seulement de produire mais aussi de maintenir la diversité des paysages et un monde rural vivant et actif, générant et préservant des emplois."

103. La nouvelle PAC doit également être simple et compréhensible. La ligne de partage entre ce qui est décidé en commun et ce qui est décidé au niveau des Etats membres doit être claire. Une plus grande application du principe de subsidiarité doit permettre aux Etats membres de régler un certain nombre de problèmes en tenant mieux compte des spécificités locales. Afin d'éviter les risques de distorsions de concurrence entre Etats membres et les dangers d'une renationalisation de la PAC, il importe que cette subsidiarité accrue s'exerce dans le cadre de règles fixées en commun, sur la base d'un financement communautaire, et s'accompagne de mécanismes de contrôle rigoureux. Enfin, la nouvelle PAC doit être "capable d'expliquer clairement que les dépenses qu'elle entraîne sont justifiées parce qu'elles permettent d'assumer les fonctions que la société attend des agriculteurs".

Les défis auxquels l'UE doit faire face sont clairement identifiés.

104. L'agriculture européenne fait face à deux défis majeurs, celui de la compétition sur les marchés mondiaux et intérieurs d'une part, celui des "nouvelles" attentes de la société en termes de respect de l'environnement, d'aménagement du territoire et de contribution au maintien d'un monde rural vivant et diversifié d'autre part.

Le défi de la concurrence est une nécessité et exige une agriculture européenne compétitive en prix sur les marchés mondiaux et intérieurs.

105. Dans un contexte mondial a priori favorable à moyen et long terme (augmentation de la demande mondiale solvable pour les produits agricoles et agro-alimentaires de zone tempérée, et fermeté des cours mondiaux), les perspectives pour l'UE ne sont pas favorables compte tenu de l'instrumentation actuelle de la PAC et des engagements actuels de l'UE en termes de réduction des exportations subventionnées, engagements contractés dans le cadre de l'accord agricole de l'Uruguay Round.

106. Le prochain cycle des négociations (agricoles) multilatérales à l'OMC et l'accession programmée des Pays d'Europe centrale et orientale augmentent la nécessité d'une réforme de la politique agricole des marchés (renforcement probable des contraintes dans la suite directe de celles "acceptées" à

Marrakech en avril 1994; références faibles des Pays d'Europe centrale et orientale en termes de "droits" à exporter avec subventions dans le cadre de l'accord agricole de l'Uruguay Round; et application de la PAC à des pays qui disposent de ressources primaires agricoles (terre et travail) abondantes, mais qui ont des structures de production le plus souvent obsolètes et des prix de marché des produits agricoles sensiblement inférieurs à ceux de l'UE à 15 Etats membres).

107. Si la situation n'est pas corrigée, il y aura augmentation régulière des stocks (notamment d'intervention) de l'UE dès l'an 2000, croissance parallèle des coûts budgétaires (en particulier des dépenses de stockage), et diminution de la place de l'UE sur les marchés mondiaux en expansion des produits agricoles et agro-alimentaires de zone tempérée.

108. La solution préconisée par la CE pour relever ce premier défi est simple : accroître la compétitivité prix de l'agriculture communautaire sur les marchés intérieurs et extérieurs par réduction du soutien par les prix. Cette solution se déduit de l'hypothèse selon laquelle une participation augmentée au marché mondial est nécessaire pour offrir des perspectives d'avenir à des agriculteurs européens nombreux, et pour maintenir à terme une production agricole européenne diversifiée et suffisamment importante pour approvisionner, à un coût raisonnable, le marché européen élargi aux Pays d'Europe centrale et orientale. Pour que l'agriculture européenne puisse tirer profit de l'évolution positive des marchés mondiaux à court et moyen terme, la nouvelle réforme de la PAC doit donc, nécessairement selon la CE, améliorer la compétitivité prix de l'agriculture européenne sur les marchés intérieurs et extérieurs. L'abaissement des prix garantis communautaires profitera au consommateur domestique, laissera une plus grande marge de manœuvre pour une différenciation des produits de qualité supérieure et permettra, pour certains produits du moins (céréales, viande bovine et produits laitiers), l'exportation non aidée d'une partie des excédents. A la condition que les aides compensatoires de ces baisses de prix soient "suffisamment" découplées des conditions de production et de marché, l'orientation accrue de l'agriculture communautaire en fonction des impératifs du marché facilitera l'intégration des Pays d'Europe centrale et orientale et contribuera à accroître l'acceptabilité de la politique agricole de l'UE par nos partenaires à l'OMC.

109. De manière générale, la proposition de réforme consiste donc à approfondir (cas des céréales et de la viande bovine) ou à étendre (cas des produits laitiers) celle de mai 1992, en diminuant le soutien par les prix et en compensant, partiellement, la baisse de revenu induite par des aides directes assises sur les surfaces (cas des grandes cultures céréales et oléoprotéagineux) ou les animaux (cas de la production bovine et de la production laitière). Les mesures proposées pour les trois Organisations Communes de Marché des cultures arables, de la viande bovine et des produits laitiers sont présentées dans le tableau 1.

(insérer tableau 1)

Les "nouvelles" attentes de la société en termes de contribution de l'agriculture européenne à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire constituent un "formidable challenge".

110. La PAC actuelle est source d'effets négatifs sur l'environnement, l'aménagement de l'espace et le monde rural qui souffre du déclin de l'activité agricole dans de nombreuses régions, effets qui sont à l'origine de l'image négative de l'agriculture dans l'opinion publique. La nouvelle PAC doit se fixer pour "nouveaux" objectifs de réduire ces effets négatifs et de développer les rôles positifs que l'agriculture peut et doit jouer en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. L'encouragement, par leur reconnaissance et leur rémunération, de ces fonctions positives environnementales et territoriales doit permettre de mieux légitimer le soutien public à l'agriculture communautaire aux yeux de l'opinion publique et ainsi de réconcilier le citoyen et le consommateur d'une part, la politique agricole de l'UE d'autre part.

111. Les actions en faveur d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement sont donc renforcées, par une augmentation des ressources consacrées aux mesures environnementales, par la transformation du mécanisme des aides aux zones défavorisées en un instrument visant à stabiliser, si possible augmenter, des pratiques culturales à faible consommation d'intrants, par un triplement de la prime accordée à la production bovine réellement extensive, et par l'introduction à terme (i.e., non défini à ce stade) de critères d'éco-conditionnalité dans le versement des aides directes définies dans les propositions. Au titre du développement rural, la CE souligne que la politique rurale proposée aura pour mission de compléter la politique des marchés en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de l'environnement. Cette volonté est consacrée par le financement communautaire des mesures de développement rural dans toutes les zones rurales et par le transfert du financement de l'essentiel des dépenses qui lui sont allouées de la section "orientation" à la section "garantie" du FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles).

2. Appréciation globale de la proposition Agenda 2000 de réforme de la Politique Agricole Commune

201. Cette section fournit une appréciation globale des propositions de réforme présentées par la CE. L'attention est centrée sur les mesures concrètes de l'Agenda 2000 relatives aux trois OCM des cultures arables, de la viande bovine et des produits laitiers, et sur les mesures horizontales

d'accompagnement relatives à l'éco-conditionnalité, au plafonnement et à la modulation des aides directes.¹

Les objectifs politiques identifiés sont bons, mais difficilement conciliables.

202. Les propositions Agenda 2000 de la CE ont le mérite de définir un certain nombre d'objectifs politiques pour la nouvelle PAC, objectifs politiques synthétisés sous la forme d'un modèle agricole européen "original". De manière générale et sur le principe, ces objectifs politiques sont acceptés par les acteurs en présence qu'ils soient producteurs agricoles, transformateurs, consommateurs finaux, contribuables, environnementalistes ou "simples" citoyens. Ces objectifs politiques sont, malheureusement, difficilement conciliables dans la mesure où les propositions de la CE visent simultanément "à augmenter la compétitivité de l'agriculture européenne, à accroître l'acceptabilité de la politique agricole par le consommateur, à protéger les revenus des agriculteurs, à promouvoir une agriculture de qualité et respectueuse de l'environnement, à simplifier les mécanismes de régulation publique et à donner une marge de manœuvre plus importante aux Etats membres en application du principe de subsidiarité étant mieux à même de tenir compte des spécificités locales" (traduction des propos de Jacques Santer, Président de la CE). Il ne sera pas facile d'achever la quadrature du cercle.

Les défis auxquels l'UE doit faire face sont également les bons.

203. Les propositions Agenda 2000 de la CE ont également le mérite de clairement définir les deux défis majeurs auxquels l'UE doit faire face. En pratique, ces deux défis sont de natures différentes.

204. Le défi de la compétition sur les marchés mondiaux et intérieurs correspond essentiellement à trois contraintes, étroitement imbriquées et en grande partie extérieures à la "sphère agricole communautaire" au sens strict du terme : celles qui résultent des engagements actuels contractés par l'UE dans le cadre de l'accord agricole de l'Uruguay Round, celles qui résultent de la nécessaire préparation du prochain cycle des négociations agricoles multilatérales à l'OMC et celles qui résultent de la nécessaire préparation de l'élargissement de l'UE aux Pays d'Europe centrale et orientale. De manière générale, ces trois contraintes s'imposent à la nouvelle PAC. Même si certaines marges de manœuvre existent, marges de manœuvre qu'il convient d'identifier et d'exploiter au mieux des intérêts

¹ Plusieurs OCM ne font pas l'objet de propositions de réforme dans le cadre de l'Agenda 2000. Il faut cependant noter que les OCM des fruits et légumes, de l'huile d'olive, du tabac et du vin sont actuellement ou vont être prochainement l'objet de réformes. Ces dernières ne sont pas discutées dans cet article dans la mesure où l'objet de notre analyse est uniquement la proposition Agenda 2000 de la CE. Les réformes hors Agenda 2000 des OCM mentionnées ci-dessus ne s'inscrivent pas exactement dans la logique de l'Agenda 2000 car elles visent essentiellement à satisfaire des objectifs politiques plus spécifiques et à corriger certains dysfonctionnements internes antérieurs dus à une instrumentation inadaptée. Cette dissymétrie de traitement entre les différentes OCM peut être à l'origine d'incohérences et d'inefficacités au niveau de la branche agricole de l'UE dans son ensemble. C'est à ce titre, et aussi parce que les politiques sucrières devraient être un élément central des discussions dans le prochain cycle des négociations agricoles multilatérales à l'OMC, qu'il est urgent de proposer une réforme de l'OCM du sucre, fortement protectionniste et soumise à la contrainte de réduction des exportations subventionnées.

de l'UE dans son ensemble, il est clair que ces trois contraintes ont fortement conditionné les contours de la nouvelle PAC telle qu'elle est aujourd'hui proposée par la CE.

Mais les solutions proposées pour réconcilier le citoyen et la Politique Agricole Commune sont très modestes.

205. Le défi des "nouvelles" attentes de la société correspond plus à un objectif politique qu'à une contrainte. Cet objectif est certes accepté par tous (au moins, dans son principe), mais il est multiforme, diffus, et son acuité est perçue comme relevant d'un plus long terme que les trois contraintes de marché définies ci-dessus. Il n'est donc pas étonnant que les réformes (de marchés) proposées par la CE pour les trois OCM des cultures arables, de la viande bovine et des produits laitiers soient concrètes, inscrites dans un calendrier précis et chiffrées quand il s'agit de répondre au premier défi de la compétition sur les marchés mondiaux et intérieurs, alors que les mesures proposées pour satisfaire au deuxième objectif d'une agriculture communautaire plus respectueuse de l'environnement et source d'effets positifs sur l'aménagement du territoire et le monde rural soient (le plus souvent) vagues, non précisément inscrites dans le temps et non chiffrées. Les mesures de l'Agenda 2000 nous semblent très insuffisantes, dans l'état actuel des propositions, pour satisfaire l'objectif d'une agriculture source d'effets positifs sur l'environnement et le territoire.

Les propositions de la CE sont donc essentiellement adaptées pour répondre à l'objectif et au défi de la nécessaire compétition sur les marchés mondiaux et intérieurs.

206. De façon plus précise, il n'est pas exagéré d'affirmer que les mesures concrètes proposées par la CE pour les cultures arables, la viande bovine et les produits laitiers sont prioritairement définies de façon à satisfaire à la contrainte de l'accord agricole de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées, en valeur et en volume, et à l'anticipation que le prochain cycle des négociations (agricoles) multilatérales à l'OMC aboutira à un renforcement des contraintes à l'exportation. Cette affirmation est corroborée par le texte de présentation de l'exposé des motifs de la réforme par la CE. Même si cette dernière n'a pas encore, à ce jour, de mandat de négociation à l'OMC, elle souligne qu'il "doit être clair pour tous que la réforme (qui sera adoptée) trace les limites de ce que l'UE pourra accepter dans les prochaines négociations internationales". A ce stade, il convient alors, naturellement, d'examiner la proposition Agenda 2000 de réforme de la PAC à la lumière des engagements internationaux de l'UE contractés à Marrakech en avril 1994 et surtout dans la perspective du prochain cycle des négociations (agricoles) multilatérales à l'OMC. Les questions examinées sont les suivantes :

- i) L'analyse de la CE relative à l'inadaptation de la PAC actuelle compte tenu des engagements courants de l'UE en termes de réduction des exportations subventionnées, engagements acceptés dans le cadre de l'accord agricole de l'Uruguay Round, est-elle robuste ?

ii) La solution préconisée par la CE pour répondre à cette inadaptation, i.e., la recherche d'une meilleure compétitivité prix sur les marchés mondiaux et intérieurs par la baisse du soutien par les prix, est-elle la meilleure réponse possible compte tenu des contraintes et des objectifs ?

iii) Le "credo" de la CE selon lequel la réforme (qui sera proposée) trace les limites de ce que l'UE pourra accepter dans les prochaines négociations agricoles internationales, est-il réaliste dans la perspective du prochain cycle des négociations (agricoles) internationales à l'OMC et du renforcement probable des contraintes ?

L'analyse de la CE relative à l'inadaptation de la "politique actuelle des marchés" de l'UE semble robuste.

207. Les projections réalisées par la CE, projections reportées dans le rapport annexe à cette note principale, montrent que les marchés agricoles communautaires de la viande bovine et des céréales devraient enregistrer des déséquilibres régulièrement croissants aboutissant à la constitution de stocks très élevés à l'horizon 2005, i.e., 1,5 million de tonnes pour la viande bovine et près de 80 millions de tonnes pour les céréales.² Dans le cas des produits laitiers, le surplus non exportable sous la forme de beurre et de poudre de lait (écrémé) pourrait représenter, compte tenu des engagements de l'UE en matière de réduction des exportations subventionnées, près de 5 % de la production laitière de l'UE à 15 à l'horizon 2005 (sur ce dernier point, voir Direction de la Prévision, 1998). De manière générale, l'analyse de la CE est corroborée par les projections de l'institut de recherche sur les politiques agricoles et agro-alimentaires des Universités de l'Iowa et du Missouri (FAPRI, 1998), celles du Département agricole américain (USDA, 1998) et celles de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE, 1998).³ A ce stade de l'analyse, les points suivants méritent cependant d'être soulignés.

208. Dans le cas de la viande bovine, toutes les projections sont établies en supposant, de manière réaliste, que les exportations non subventionnées de viande bovine sont impossibles dans le cadre de la PAC actuelle. Même si toutes les projections concordent pour trouver que les stocks "non exportables" de viande bovine devraient, sans mesures correctrices, régulièrement croître sur la prochaine décennie, l'importance des stocks à l'horizon 2005 apparaît très sensible aux hypothèses relatives aux évolutions de la production domestique et de la consommation par tête dans l'UE. Par rapport au bilan de la CE, une augmentation de 1 % de la consommation domestique de viande bovine et une réduction de 1 % de la production domestique de viande bovine sur les années 1996 à 2005 permettraient ainsi de réduire le stock "non exportable" de viande bovine de 1,51 million de tonnes à 0,86 million de tonnes à l'horizon 2005. Inversement, une diminution de 1 % de la consommation domestique de viande

² Les projections de la CE sont réalisées à PAC 1992 inchangée et dans le cas des céréales avec un taux de gel obligatoire de 17,5 % à partir de la campagne 2000/01 pour les cultures céréales, oléagineux et protéagineux.

³ Cf. annexe 1.

bovine et une augmentation de 1 % de la production domestique de viande bovine conduiraient à un stock "non exportable" de viande bovine de près de 2,7 millions de tonnes à l'horizon 2005.⁴

209. Dans le cas du blé, toutes les projections étudiées concluent à une croissance régulière et forte du surplus à exporter et/ou stocker. Une analyse de sensibilité optimiste du bilan présenté par la CE, obtenue en faisant varier de 1 % à la hausse les chiffres de la CE de consommation intérieure et de 1 % à la baisse les chiffres de la CE de production domestique, ne permet pas de réduire le niveau du stock à exporter et/ou à stocker à un niveau "raisonnable" puisque ce niveau serait encore de 39 millions de tonnes à l'horizon 2005. Néanmoins, il est important de souligner que les "experts" des universités de l'Iowa et du Missouri et les "experts" du département agricole américain prévoient que l'UE sera en mesure, à PAC inchangée, d'exporter sur pays tiers le blé tendre sans subventions alors que les projections de la CE sont établies en supposant que cette exportation non subventionnée est (pour la majeure partie du surplus) impossible et en conséquence que l'UE est contrainte par ses engagements contractés à Marrakech en avril 1994 en termes de réduction des exportations subventionnées.⁵ De plus, même si les prévisions sont telles que le cours mondial devrait être supérieur au prix d'intervention européen actuel en régime "normal", il est cependant également nécessaire d'accroître la compétitivité prix pour au moins deux raisons. En premier lieu, l'UE ne doit pas être "à la merci" d'un retournement à la baisse du cours mondial à l'horizon 2005 qui ramènerait ce dernier à un niveau significativement inférieur au prix d'intervention actuel et qui impliquerait le recours à des subventions à l'exportation pour un écoulement sur pays tiers. En deuxième lieu, l'accroissement de la compétitivité prix du blé européen est une nécessité pour ne pas perdre des parts du marché intérieur, notamment celui de l'alimentation animale, au profit d'autres ingrédients de l'alimentation animale et/ou de céréales importées à un prix mondial plus faible (maïs) dans une perspective de réduction de la protection à l'entrée et/ou d'accroissement des possibilités d'accès au marché sous la forme de quotas tarifaires à droits réduits.

210. Dans le cas des produits laitiers, la contrainte de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées peut apparaître a priori comme moins aiguë. Ainsi, dans le cas particulier du beurre, la marge de manœuvre sous le plafond autorisé par l'accord agricole de l'Uruguay Round est suffisamment importante pour permettre de subventionner les volumes produits en excès de la consommation domestique. La question qu'il convient alors de se poser, et que pose à juste titre la CE, est celle de l'existence de débouchés mondiaux pour les volumes anticipés de beurre en excès.

⁴ Cf. annexe 1. Le premier scénario qualifié d'optimiste dans l'annexe 1 est obtenu en supposant que la consommation domestique (respectivement, la production domestique) est de 1 % supérieure (respectivement, inférieure) aux chiffres annuels présentés par la CE, toutes choses égales par ailleurs (en particulier, en termes de cycle de production à l'offre et d'évolution tendancielle à la baisse de la consommation intérieure par tête). Le scénario pessimiste est obtenu en supposant que la consommation domestique (respectivement, la production domestique) est de 1 % inférieure (respectivement, supérieure) aux chiffres annuels présentés par la CE,

⁵ Pour plus de détails, voir annexe 1.

La solution préconisée d'une baisse du soutien par les prix est adaptée pour faire face au défi de la nécessaire participation à la croissance des marchés mondiaux, compte tenu notamment des engagements internationaux de l'UE,

211. De manière générale, il apparaît donc que l'application de la PAC actuelle sur la prochaine décennie conduirait à une croissance régulière des surplus à exporter et/ou stocker, notamment pour les céréales, la viande bovine, et la poudre de lait écrémé. A l'exception possible et notable du blé tendre, ce surplus à exporter et/ou stocker devrait nécessiter le recours à des subventions à l'exportation pour ramener les prix domestiques aux niveaux des cours mondiaux. L'importance du débouché de l'exportation sur pays tiers pour les céréales (blé tendre et orge), la viande bovine et les différents produits laitiers impose à l'UE de s'affranchir de la contrainte de l'accord agricole de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées, notamment dans la perspective que cette contrainte sera renforcée à l'occasion du prochain cycle des négociations (agricoles) multilatérales à l'OMC.⁶ Indépendamment de la contrainte internationale, il importe que l'UE (et la France dans l'UE) reste la puissance agro-alimentaire qu'elle est devenue aujourd'hui et tire profit de l'évolution a priori favorable des marchés et des prix mondiaux des produits agricoles et agro-alimentaires de zone tempérée. A cette fin, un approfondissement de la réforme de mai 1992 fondé sur une diminution du soutien par les prix est indispensable pour accroître la compétitivité prix des produits européens, sur les marchés intérieurs et mondiaux et ainsi faire face aux contraintes actuelles et futures de la libéralisation progressive et programmée des marchés mondiaux sous l'égide de l'OMC et de l'élargissement de l'UE aux Pays d'Europe centrale et orientale.

car l'alternative de mesures généralisées de contrôle de l'offre n'est pas tenable à terme.

212. L'alternative à l'augmentation de la compétitivité (prix) sur les marchés intérieurs et mondiaux par la baisse du soutien par les prix consiste, par le biais de mesures restrictives visant à contrôler l'offre, à adapter les volumes de production à la consommation domestique et aux exportations "subventionnables" ajustées progressivement à la baisse. L'agriculture européenne opérerait alors un repli sur le marché intérieur, ce qui entraînerait une diminution progressive de la production domestique au fur et à mesure que les accords internationaux de libéralisation des échanges augmentent l'accès au marché européen, élargi aux Pays d'Europe centrale et orientale, et que le maintien de prix domestiques à des niveaux supérieurs aux cours mondiaux réduira les débouchés intérieurs et mondiaux pour les produits européens.

213. Une politique généralisée de contrôle de l'offre ne manque pas d'attraits politiques et économiques, du moins à court terme. Elle résout les problèmes d'excédents en ajustant l'offre à la

⁶ L'importance des marchés à l'exportation pour les principales productions agricoles est illustrée en annexe 2 pour la France (en distinguant exportations vers l'UE et exportations hors UE) et en annexe 3 pour l'UE.

demande intérieure et aux exportations "autorisées" (à condition que les décideurs politiques aient la volonté suffisante pour réaliser cet ajustement), et les problèmes des dépenses budgétaires tout en évitant des baisses "importantes" des prix et des revenus des producteurs installés. Mais l'efficacité économique d'une politique généralisée de contrôle de l'offre est plus que douteuse à moyen et long terme. L'exemple des quotas laitiers dans l'UE peut servir d'illustration:

- Un décalage croissant s'établit entre les prix et les coûts de production (augmentation de la quasi-rente), en particulier quand les gains de productivité sont importants et renforcés par les restructurations. Les quotas de production empêchent ainsi l'allocation optimale des ressources en permettant à des producteurs à coût marginal élevé de continuer à produire. En ce sens, les quotas de production sont contraires à la spécialisation, nationale et régionale, et contrarient la réallocation de la production des éleveurs et des régions à coût marginal élevé vers les producteurs et les régions à coût marginal plus faible. Ces inefficacités pourraient cependant être considérablement réduites par la mise en place d'un marché libre des droits à produire.
- La quasi-rente rend difficile la transmission des exploitations et la tendance à l'instauration d'un marché (officiel ou occulte) des droits à produire est à peu près inévitable. Une gestion administrative de ces droits serait lourde, conflictuelle et prédisposée à la fraude.
- Les marchés des quotas alourdissent les charges financières des jeunes agriculteurs qui sont pénalisés et voient leurs coûts grevés par le financement des licences. Les effets négatifs des quotas sur les revenus sont reportés d'une génération sur la suivante.
- Le financement de l'achat des licences, qui peuvent constituer un actif immatériel d'une valeur considérable, vient concurrencer le financement des investissements productifs, et exerce une pression sur les taux d'intérêt.
- Enfin, et peut-être surtout, les quotas renchérissent le coût de la matière première pour les activités d'aval et réduisent la demande finale. Le développement d'une industrie de transformation capable d'affronter la concurrence internationale est mis en question, et la recherche et le développement de produits de substitution prennent de l'ampleur. Le développement de l'isoglucose aux Etats-Unis et celui des produits de substitution des céréales (PSC) dans l'UE sont une illustration claire des effets à long terme d'une politique de prix élevés d'une matière première à demande sensible au prix.

Toutes ces raisons font qu'une politique de quotas de production fixant l'offre et limitant la demande par des prix élevés fait perdre des marchés et des emplois à long terme, car les volumes de production doivent être sans cesse ajustés à la baisse pour suivre la régression d'une demande interne contrainte par les prix élevés. Il est important que les prix payés par les transformateurs soient en rapport avec les prix des matières premières concurrentes, et que les prix reçus par les agriculteurs pour les dernières quantités livrées (c'est-à-dire les prix marginaux) soient proches des prix des concurrents internationaux sous peine d'induire à long terme une spécialisation mal adaptée.

214. L'approfondissement de la réforme de la PAC de mai 1992 fondé sur une baisse du soutien par les prix est donc la solution adaptée pour satisfaire à l'objectif d'une agriculture productrice de biens qui ne peut pas ignorer les signaux du marché (mondial).

Les propositions de la CE sont clairement insuffisantes pour promouvoir les fonctions positives des agriculteurs européens en termes de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire, même si elles constituent un premier pas (politique) dans cette direction.

215. La CE propose de compenser (partiellement) les pertes de revenus induites par la baisse du soutien par les prix par des aides directes assises sur les facteurs de production terre ou bétail, dans la prolongation directe de la réforme McSharry de mai 1992. La compensation ne serait que partielle pour réduire les effets négatifs auprès de l'opinion publique des aides compensatoires de mai 1992, effets négatifs principalement liés à la "surcompensation" qui a eu lieu sur les premières années d'application de la réforme de mai 1992 puisque les baisses des prix de marché ont été significativement plus faibles que celles des prix institutionnels. La CE propose également, mais de manière imprécise et non inscrite dans le temps, de conditionner l'octroi des aides directes du Paquet Santer "au respect d'exigences environnementales générales et spécifiques".⁷ L'éco-conditionnalité d'octroi des aides directes vise à légitimer ces dernières auprès de l'opinion publique (et également auprès de nos partenaires commerciaux) en "imposant" des contreparties au versement des aides directes sous la forme de garanties de bonnes pratiques agricoles vis-à-vis de l'environnement. La CE introduit également une proposition de modulation des aides en fonction de critères d'emploi sur l'exploitation et une proposition de plafonnement des aides directes par exploitation.⁸ Ces deux conditions visent à répondre à la critique de l'inégale distribution du soutien entre exploitations, en faveur des exploitations de grande taille.

216. Les aides du Paquet Santer ont naturellement pour objectif (premier) de compenser les pertes des revenus agricoles qui seraient induits par la diminution des prix institutionnels. Mais elles visent aussi, simultanément, à corriger certains dysfonctionnements antérieurs relatifs à la possible surcompensation

⁷ Plus précisément, la CE propose que "les Etats membres prennent les mesures environnementales qu'ils considèrent comme appropriées compte tenu de la situation spécifique des surfaces agricoles utilisées et des productions concernées. Ces mesures peuvent consister à subordonner les aides à des actions agri-environnementales, le respect des exigences environnementales générales et spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs. Les Etats membres définissent les sanctions appropriées et proportionnées à la gravité des conséquences écologiques découlant du non respect des exigences environnementales. Ces sanctions peuvent prendre la forme d'une réduction, voire de la suppression, des aides relevant des régimes de soutien concernés."

⁸ Au titre de la modulation, la CE propose que "les Etats membres puissent réduire les montants qui seraient payés aux agriculteurs au titre d'une année civile donnée dans le cas où la main d'œuvre employée sur leurs exploitations au cours de la dite année, exprimée en unités de travail/an, se situerait en deca des seuils qui doivent encore être fixés par les Etats membres. La réduction de l'aide octroyée à un agriculteur au titre d'une année civile donnée serait limitée à 20 % du montant total des paiements qui auraient été octroyés à l'agriculteur pour l'année civile considéré." Au titre du plafonnement, la CE propose que "lorsque le montant des paiements qui seraient versés à un agriculteur dans le cadre des régimes de soutien pour une année civile donnée dépasse 100 000 écus, le paiement soit réduit de 20 % de la fraction du montant total supérieure à 100 000 et ne dépassant pas 200 000 écus et de 25 % de la fraction du montant total dépassant les 200 000 écus."

des pertes de revenus si les baisses de prix de marché sont moindres que celles des prix institutionnels (d'où la compensation seulement partielle en théorie et la possibilité de réviser les montants des aides en fonction des conditions de production, de productivité et de marché) et à l'effet redistributif négatif des aides compensatoires de mai 1992 (d'où l'introduction de critères de modulation et de plafonnement dans l'octroi des aides directes). Elles visent également à légitimer le soutien public dont bénéficient les producteurs agricoles auprès de l'opinion publique en introduisant un critère d'éco-conditionnalité dans l'octroi des aides directes. Les aides du Paquet Santer, et en particulier les conditions d'octroi de ces dernières, apparaissent ainsi comme l'instrument de marché principal proposé par la CE pour répondre au deuxième défi auquel l'UE doit faire face, i.e., "réconcilier le citoyen et le consommateur d'une part, la Politique Agricole Commune d'autre part".

217. Dans l'état actuel des propositions de la CE, les mesures préconisées sont insuffisantes pour réellement promouvoir les rôles que les agriculteurs doivent jouer en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Les aides directes du Paquet Santer sont encore principalement liées aux processus productifs, largement calculées en fonction de la taille et des activités des exploitations, et les contreparties à leur versement en termes de bonnes pratiques culturales et de contribution à l'aménagement du territoire sont trop limitées pour asseoir leur légitimité à long terme auprès de l'opinion publique. Notons de plus que les incitations à la réduction des effets externes négatifs sur l'environnement sont pratiquement nulles.

De plus, les aides directes du Paquet Santer seront vraisemblablement contestées à l'OMC.

218. De manière générale, la question qui se pose est de savoir si le degré de découplage des aides directes du Paquet Santer est suffisant pour que ces dernières soient acceptées par nos partenaires commerciaux dans le cadre de l'OMC. Le tableau 2 permet d'apprécier pourquoi les aides directes du Paquet Santer ne peuvent pas être incluses dans la boîte verte de l'accord agricole de l'Uruguay Round, même s'il y a progrès (au sens où un plus grand degré de découplage est achevé) par rapport à la PAC actuelle.

(insérer tableau 2)

219. Les aides du Paquet Santer ne sont pas des mesures de soutien découplées au sens de l'accord agricole de l'Uruguay Round car elles ne respectent pas le point ii) de l'article 6 de l'annexe II dans la mesure où les aides sont fonction et établies sur la base du type de production réalisée par le producteur au cours de l'année courante, le point iii) de l'article 6 de l'annexe II dans la mesure où les montants des aides pourraient être (théoriquement) révisés à la lumière des évolutions de la production, de la productivité et des marchés (en supposant que ce dernier point fait référence aux niveaux des prix de marché), le point iv) de l'article 6 de l'annexe II dans la mesure où le montant des

versements est fonction et établi sur la base des facteurs de production employés dans l'année courante, et le point v) de l'article 6 de l'annexe II dans la mesure où il est obligatoire de produire pour bénéficier des versements.

220. La proposition de la CE d'introduire des critères d'éco-conditionnalité d'octroi des paiements directs ne permet pas le classement de ces derniers dans la boîte verte dans la mesure où le point ii) de l'article 12 de l'annexe II n'est pas vérifié. Cet article définit les conditions qui permettent un classement dans la boîte verte des paiements directs versés dans le cadre de programmes environnementaux. Le point ii) précise en particulier que les versements octroyés dans un tel cadre devraient être limités aux coûts additionnels ou aux pertes de revenu liés au respect des conditions fixées dans le programme environnemental.

221. Néanmoins, la CE peut légitimement argumenter que les aides directes du Paquet Santer sont plus découplées, au sens de l'accord agricole de l'Uruguay Round, que les versements compensatoires de mai 1992. Notons tout d'abord que les versements compensatoires de mai 1992 et les paiements directs du Paquet Santer respectent tous deux les deux critères de base d'inclusion d'une mesure de soutien interne dans la boîte verte, i.e., l'octroi du soutien dans le cadre d'un programme public n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs (point i) de l'article 1 de l'annexe II) et l'absence d'un soutien des prix aux producteurs (point ii) de l'article 1 de l'annexe II). Le Paquet Santer simplifie le régime antérieur des aides directes aux cultures COP (céréales, oléagineux et protéagineux) en proposant une aide unique de 66 écus par tonne pour toutes les céréales (à l'exception du blé dur), tous les oléagineux et le gel des terres, chiffre qu'il convient de multiplier par les rendements de référence en céréales régionalisés tels qu'ils ont été définis en mai 1992. Un complément de prime de 6,5 écus par tonne, donc ajusté à la baisse est toujours accordé aux protéagineux. Cette proposition permet, à l'exception du blé dur et des protéagineux, de rompre le lien entre les aides directes aux cultures COP et le type de production conformément aux prescriptions du point ii) de l'article 6. De plus, cette disposition permet également de satisfaire, partiellement, au point v) de l'article 6 dans la mesure où un producteur pourra choisir l'option du gel si cette dernière est plus profitable que la culture des céréales et des oléagineux.⁹ Naturellement, l'indépendance des aides directes vis-à-vis des types de production n'est pas respectée si on considère l'ensemble de la branche agricole, en particulier parce les aides animales sont assises sur le cheptel et différentes selon les types d'animaux alors que les aides végétales sont assises sur les surfaces.

222. Enfin, il n'est pas inutile de souligner que la définition de la boîte verte n'est sans doute pas immuable. Il est certes probable que plusieurs parties contractantes à l'OMC (les pays du Groupe de

⁹ Il faut cependant noter que le producteur qui choisit de geler certaines surfaces doit respecter certaines conditions, notamment le gel d'au moins 10 % de ses terres, qui réduisent le degré de découplage des aides COP du Paquet Santer.

Cairns notamment) chercheront à renforcer les critères d'inclusion des mesures de soutien interne dans la boîte verte dans le sens d'une plus grande adéquation entre la définition GATT-OMC et la définition économique stricto-sensu (sur ce point, voir Note n°1). Cependant, il est facile de justifier et de montrer que la diminution des versements directs si les prix de marché intérieurs sont plus élevés que les niveaux qui seraient "normalement" anticipés, étant donné les diminutions des prix de soutien, permet de réduire les effets de distorsion sur les échanges des aides directes, et donc va dans le sens d'un plus grand découplage. Notons de plus que ce mécanisme d'ajustement à la baisse des versements directs, mécanisme introduit par la CE pour faire face à d'éventuelles surcompensations, contribue à accroître l'acceptabilité des aides par l'opinion publique domestique. Naturellement, le raisonnement précédent ne tient que si les montants des aides ne sont pas ajustés à la hausse dès que les prix de marché intérieurs fléchissent. La même remarque s'applique, par exemple, pour les primes à la vache allaitante qui sont réduites si l'éleveur a un nombre d'animaux inférieur à sa référence historique.

3. Définition d'une politique de soutien interne "soutenable" reconnaissant la multifonctionnalité des agriculteurs européens

301. En matière agricole, les défaillances du marché sont nombreuses et l'Etat doit y remédier, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel complexe, construit au cours du temps, sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions attachées à l'activité agricole. L'instabilité des marchés justifie l'établissement de filets de sécurité. L'occupation entretenue et aménagée de l'espace confère aux agriculteurs une double fonction, et si la production d'aliments relève de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent de l'économie publique et, à ce titre, requièrent l'intervention de l'Etat. Les aménagements possibles et souhaitables de la PAC, en particulier des mesures de soutien interne, doivent s'inscrire dans une perspective de long terme visant à satisfaire au mieux cette double mission de l'agriculture : un rôle marchand naturellement, de production de biens en grandes quantités sur des bases compétitives internationalement, et un rôle "public" de préservation de l'environnement et d'aménagement du territoire. Nous définissons ci-dessous les grandes lignes d'une telle politique.

Le principe : des instruments distincts pour des objectifs différents.

302. Le critère de l'efficacité des politiques publiques suggère de traiter chaque objectif avec des instruments différents, conformément au principe du ciblage (Bhagwati, 1971). Les aménagements de la politique actuelle de soutien des revenus doivent être guidés, au moins sur le long terme, par trois principes, i.e., 1/ le découplage maximal des politiques de soutien des revenus tirés de l'activité agricole stricto-sensu de façon à satisfaire, au mieux, la fonction marchande de l'agriculture, 2/ le

couplage maximal des politiques visant à promouvoir les fonctions publiques de l'agriculture (il s'agit d'un couplage non pas à la production, mais aux services publics qu'assurent les agriculteurs), et 3/ le développement de mesures de filets de sécurité et la mise en œuvre de politiques de transition pour tenir compte des distorsions existantes et des "états de réforme" très hétérogènes des différentes OCM. Dans les trois cas, les mesures proposées doivent tenir compte des contraintes liées aux engagements internationaux de l'UE, ce qui va notamment conditionner les modalités d'octroi du soutien interne de façon à ce que ce dernier ne soit pas contesté par nos partenaires commerciaux.

Des aides compensatoires des baisses des prix de soutien découplées, transitoires et dégressives dans le temps.

303. Dans le cadre contraignant des accords internationaux au GATT et à l'OMC, l'UE doit clairement viser à minimiser les effets de distorsion sur les échanges induits par les versements compensatoires des baisses des prix de soutien. Ces versements ont pour fonction de compenser les pertes de revenus, i.e., les diminutions des taux de rentabilité des facteurs primaires qui sont, dans une large mesure, fixés à court et moyen terme au niveau de l'exploitation. Ils ne doivent être versés que pour faciliter les ajustements des producteurs, qui peuvent prendre la forme soit d'une expansion pour améliorer la compétitivité prix par exploitation des économies d'échelle soit du retrait de la production de certains agriculteurs en évitant la faillite. Les aides compensatoires doivent donc être découplées au sens de l'accord agricole de l'Uruguay Round, transitoires et dégressives dans le temps. Notons que des aides non dégressives dans le temps ne peuvent aboutir à terme et en régime "normal" qu'à une surcompensation des pertes de revenus puisque les progrès de productivité des exploitations ne seraient alors pas pris en compte. Le taux de dégressivité pourrait donc être basé sur les gains de productivité, par exemple sur la base d'un calcul permettant de maintenir la recette à l'hectare et la marge par animal constantes de façon à ce que les agriculteurs profitent, au niveau des revenus, d'une part des gains de productivité qu'ils ont généré. La dégressivité temporelle des aides compensatoires permettrait en outre de faire des économies budgétaires qui seraient utilisées dans des programmes spécifiques visant à rémunérer les services positifs assurés par les agriculteurs en termes de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire ou à compenser les coûts engendrés par des programmes de réduction d'effets externes négatifs. De plus, si une date de fin est clairement spécifiée pour ces aides compensatoires et si ces dernières sont graduellement réduites sur la période correspondante, il sera plus facile de justifier auprès des Pays d'Europe centrale et orientale qu'elles ne leur soient pas octroyées et de les faire accepter par nos partenaires commerciaux à l'OMC même si elles ne satisfont pas aux critères de classement dans la boîte verte.¹⁰

¹⁰ La CE reconnaît, dans un document datant de 1997 (CE, 1997, CAP2000 Working document, Situation and Outlook: Cereals, Oilseeds and Protein Crops), qu'il est nécessaire que les aides compensatoires des baisses des prix de soutien soient transitoires, sans toutefois préciser la durée de la période de transition. Sur un autre plan, il est intéressant de noter que la CE "propose" que les aides directes du Paquet Santer ne soient pas accordées aux Pays d'Europe centrale et orientale.

Des aides directes environnementales et territoriales couplées (aux services publics assurés par les agriculteurs), permanentes et non dégressives dans le temps.

304. La promotion des fonctions non strictement marchandes de l'agriculture (i.e., les fonctions environnementale et territoriale) nécessite la mise en œuvre de mesures incitatives de façon à infléchir le comportement des agriculteurs dans un sens favorable à leur accomplissement, pour une amélioration du bien-être de la collectivité dans son ensemble. Il est donc nécessaire de mettre en place un système cohérent d'aides directes qui rémunèrent les externalités positives de l'agriculture (protection de l'environnement, conservation des ressources et aménagement du territoire) et encouragent les pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement. Les aides "environnementales et territoriales" positives doivent être permanentes, ciblées et strictement couplées aux services publics assurés par les agriculteurs, c'est-à-dire liées à des objectifs précis d'entretien de la nature, de maintien de la biodiversité, de développement rural et régional, etc., et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles. Ainsi définies, ces aides environnementales et territoriales positives devraient pouvoir être acceptées à l'OMC puisqu'elles seraient versées en contrepartie de services qui ne seraient pas (ou seulement très imparfaitement et partiellement) rémunérés par le marché. Il faut, en parallèle réduire, les effets externes négatifs sur l'environnement engendrés par des pratiques agricoles trop peu respectueuses de l'environnement. Notons à ce propos que l'accord agricole de l'Uruguay Round permet de subventionner les mesures visant à réduire ces externalités négatives à la condition que les versements correspondants soient limités aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme (point ii) de l'article 12 de l'annexe II).

305. A la place du gel actuel qui ne répond qu'à la "mauvaise" logique de maîtrise des exportations subventionnées imposée par l'accord agricole de l'Uruguay Round, il faut mettre en place une jachère "écologique" pour les terres potentiellement susceptibles de promouvoir la fonction positive de l'agriculture à l'égard de la conservation des ressources. Ce gel doit être compensé par le versement d'aides directes, permanentes, ciblées et couplées, c'est-à-dire liées au strict respect d'un cahier des charges. L'exemple du "Countryside Premium Scheme" au Royaume-Uni montre qu'une gestion adéquate du gel des terres peut créer des effets bénéfiques en termes de protection d'espèces sauvages animales et végétales, et simultanément offrir des services publics accrus sous la forme de services récréatifs.

306. La proposition de la CE d'introduire un critère d'éco-conditionnalité dans l'octroi des aides directes de compensation des baisses des prix de soutien peut être considérée comme un premier pas, timide et vague, visant à répondre à une critique majeure de la PAC de mai 1992, i.e., le fait que les aides directes de la réforme McSharry sont versées sans contreparties, sans obliger les producteurs à

de bonnes pratiques agricoles sources de bénéfices environnementaux. Nous pensons qu'il est nécessaire d'aller plus loin, du moins à terme, en dissociant les aides compensatoires des baisses des prix de soutien des aides environnementales et territoriales. Les premières ont pour seul objectif de permettre aux agriculteurs en place de s'adapter au nouvel environnement économique caractérisé par des prix de soutien à la baisse, alors que les secondes visent à rémunérer les externalités positives assurées par les agriculteurs. La proposition Agenda 2000 de transformer le règlement relatif aux zones moins favorisées en un mécanisme visant à promouvoir des pratiques culturales économes en intrants pour ces zones moins favorisées et les zones ayant une haute valeur naturelle satisfait au critère précédent de dissociation des mécanismes en fonction des objectifs. Une telle dissociation est conforme au principe économique de l'efficacité. Elle permettrait en outre, vraisemblablement, de faciliter l'acceptabilité interne et externe de l'ensemble du dispositif communautaire de soutien interne des agriculteurs.

Le nécessaire renforcement de mécanismes de filets de sécurité pour répondre à l'objectif de la stabilité des revenus.

307. La politique de soutien interne esquissée ci-dessus doit nécessairement être accompagnée de mécanismes efficaces de filets de sécurité visant à stabiliser les revenus des agriculteurs communautaires.¹¹ En effet, le découplage des politiques de soutien interne des revenus agricoles ne peut pas prévenir une instabilité des marchés agricoles et des revenus de l'activité agricole proprement dite (i.e., hors aides directes), instabilité résultant de multiples facteurs : inélasticité prix de la demande des produits agricoles, longueur des cycles de production, aléas climatiques, etc. Si les aides directes découplées n'apportent à terme qu'un faible soutien interne, alors l'instauration de filets de sécurité est indispensable pour stabiliser les revenus agricoles.

Les principaux mécanismes aujourd'hui à l'œuvre dans l'UE pour stabiliser les revenus agricoles sont les régimes de l'intervention et les aides au stockage privé. Ces mécanismes ne sont pas satisfaisants dans la mesure où ils permettent au mieux de stabiliser les prix de marché, donc de réduire uniquement les risques de marché, alors que les risques de production, pourtant importants en agriculture, ne sont pas pris en compte. En d'autres termes, le système de soutien par les prix n'est pas un instrument de premier rang pour satisfaire à l'objectif de la stabilité des revenus. Les baisses des prix de soutien et la diminution du rôle de l'intervention envisagées dans l'Agenda 2000 vont accroître la variabilité du revenu de l'activité agricole stricto-sensu, alors que la revalorisation des aides directes va réduire la variabilité du revenu agricole aides incluses.

L'inefficacité des instruments d'intervention pour stabiliser les revenus agricoles pose la question de la définition d'un instrument permettant d'atteindre cet objectif. Afin de réduire l'exposition des

¹¹ Notons à ce propos que l'Agenda 2000 précise, à juste titre, que l'objectif doit être la stabilité des revenus (agricoles) alors que le Traité de Rome se fixait pour but de stabiliser les marchés (agricoles).

agriculteurs à de fortes fluctuations de revenus, plusieurs solutions sont envisageables.¹² Ces solutions doivent satisfaire le principe de ciblage. En d'autres termes, si l'objectif est la stabilité des revenus, les instruments à mettre en œuvre doivent être définis à ce niveau. De plus, pour être acceptées par nos partenaires commerciaux, i.e., être considérées comme découplées, ces solutions doivent également respecter les critères de l'article 7 de l'annexe II.¹³ En particulier, les mesures correspondantes ne doivent pas avoir pour effet de soutenir les revenus, ni être fonction d'un type de production.

4. Des aides compensatoires végétales et animales assises sur les surfaces : une solution de second rang acceptable ?

401. Si le découplage total des aides compensatoires d'ajustement aux baisses des prix de soutien n'est pas possible, par exemple pour des raisons politiques internes, des solutions alternatives doivent être envisagées. La plus "naturelle" consiste à asseoir les aides végétales et animales sur les surfaces ce qui aurait pour premier avantage, et ce n'est pas le moindre, de simplifier la réglementation très complexe aujourd'hui proposée par la CE.¹⁴

402. De manière générale, il est clair que l'hétérogénéité de l'instrumentation du soutien interne dans les différentes OCM sera fortement critiquée par nos partenaires commerciaux à l'OMC. Même si des progrès ont été réalisés par rapport à la situation antérieure dans le sens d'un plus grand découplage des mesures de soutien interne (en particulier pour les cultures arables, céréales et oléoprotéagineux), ces progrès ne pourront être "comptabilisés" que si les différentes OCM sont analysées isolément. Il sera nettement plus délicat de porter ces progrès au crédit de l'UE si on considère la branche agricole dans son ensemble, puisque les réformes proposées sont conduites dans le cadre des OCM actuelles en maintenant pour une grande part inchangées les incitations passées spécifiques à ces dernières. En ce sens, les progrès par rapport à la PAC de 1992 sont quasi-nuls.

403. Il convient alors d'examiner les avantages et les inconvénients d'un mécanisme homogénéisé d'aides compensatoires dont l'assiette serait les surfaces. Cette alternative doit essentiellement être analysée à la lumière des problèmes qui se poseraient dans les secteurs animaux de la production bovine et de la production laitière (et aussi dans le secteur de la production ovine qui est "ignoré" dans

¹² La réflexion sur ce point peut utilement s'appuyer sur l'expérience canadienne des programmes d'assurance-revenu et sur la nouvelle loi agricole américaine qui définit des programmes similaires.

¹³ L'article 7 de l'annexe II définit les critères d'inclusion dans la boîte verte des programmes de garantie des revenus et des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus. Le critère iii) stipule que le montant de tout versement (visant à garantir les revenus et à établir un dispositif de sécurité) sera uniquement fonction du revenu ; il ne sera pas fonction du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur, ni des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production, ni des facteurs de production employés.

¹⁴ Il n'est pas inutile de souligner que l'un des objectifs affichés par la CE pour la nouvelle PAC est la simplification, ce qui est loin d'être acquis au vu des mesures proposées.

l'Agenda 2000) si les aides actuelles versées en fonction des têtes de bétail sont transformées en aides à l'hectare de surface fourragère.

404. Un système de primes non différenciées par hectare de surface fourragère aurait l'avantage de ne pas introduire, *toutes choses égales par ailleurs*, d'effets additionnels de distorsion entre les différentes catégories de viande (y compris la viande de mouton si le mécanisme est étendu à la production ovine). Un tel mécanisme permettrait donc une meilleure adaptation des offres des différentes catégories de viande bovine aux prix de marché, i.e., aux conditions et aux évolutions de la demande. Le problème posé est que le système de prix qui prévaut aujourd'hui dans l'UE et dans les Etats membres est le reflet des soutiens actuels et passés, différenciés dans la forme et dans les montants selon les productions animales, y compris les vaches laitières. Le problème se pose notamment pour les vaches de réforme, non seulement en raison du niveau élevé de soutien par les prix dont bénéficie la production laitière, mais aussi et surtout à cause des quotas de production. La difficulté ne doit pas être sous-estimée, même si les équivalents subvention à la consommation qui traduisent (avec de nombreux défauts) le soutien par les prix à la charge du consommateur sont (avant réforme Agenda 2000) relativement proches pour la viande bovine et pour les produits laitiers considérés comme un seul agrégat (cf. tableau 3). Les équivalents subvention à la consommation sont cependant nettement plus faibles pour la viande ovine et pour les viandes blanches.

(insérer tableau 3)

405. Si on se limite à la production bovine stricto-sensu, il est possible d'imaginer que les aides à l'hectare de surface fourragère soient, dans une phase transitoire, différenciées pour tenir compte de la diversité des situations régionales et nationales actuelles. Cette différenciation pourrait, par exemple, être mise en œuvre par le biais de plans de régionalisation similaires à ceux appliqués dans le cas des céréales et des oléoprotéagineux. En outre, des primes complémentaires à des systèmes d'élevage extensifs pourraient être octroyées, sous les conditions définies ci-dessus au titre des aides environnementales et territoriales positives et sous réserve que ces élevages extensifs soient réellement à l'origine d'effets publics positifs en matière de protection de l'environnement et/ou d'aménagement du territoire. Si on considère la production bovine et la production laitière, il est possible d'envisager que le mécanisme des aides directes non différenciées à l'hectare de surface fourragère soit introduit seulement après une phase de transition, période pendant laquelle les niveaux de soutien par les prix dont bénéficient les productions bovines et laitières seraient progressivement harmonisés. Il reste naturellement à "régler" le problème des quotas laitiers.

406. Les deux problèmes majeurs sont, i) les effets sur les marchés d'une sortie complète et rapide du régime des quotas qui sont, dans l'état actuel des recherches, très difficiles à évaluer et ii) l'évaluation de la quasi-rente associée au droit à produire du lait. Il faut trouver une solution qui permette, d'une

part une sortie progressive du régime des quotas, d'autre part un règlement graduel du problème de la valeur capitalisée des droits à produire. L'instauration d'un double prix, avec une production hors quota valorisée au prix mondial, est une solution qui a été trop vite abandonnée et qui pourtant permettrait de préparer cette sortie. Le niveau du quota dans ce système devrait alors être proche de celui de la demande intérieure, diminuée des accès au marché consentis à Marrakech.

Tableau 1. Les principales dispositions du Paquet Santer (Commission européenne, propositions du 18 mars 1998)

1. Secteur des cultures arables, céréales, oléagineux et protéagineux

- i) baisse du prix d'intervention de 20 % en une seule étape en l'an 2000, de 119,19 écus/tonne à 95,35 écus/tonne ; suppression du mécanisme des majorations mensuelles.
- ii) versement d'une aide directe à l'hectare non différenciée par culture de 66 écus/tonne, chiffre qu'il convient de multiplier par les rendements de référence régionalisés en céréales définis à l'occasion de la réforme de mai 1992 (suppression des surfaces de base spécifiques pour le maïs, mais maintien de rendements spécifiques pour les cultures irriguées) ; octroi d'un complément de 6,5 écus/tonne pour les protéagineux, maintien du régime actuel pour le blé dur et inclusion possible des céréales à ensiler.
- iii) fixation du taux de référence de mise en jachère obligatoire à 0 %, suppression du gel extraordinaire et maintien du gel volontaire ; les hectares gelés bénéficient de l'aide non différenciée par culture définie au point ii) ci-dessus.

2. Secteur de la viande bovine

- i) baisse du prix de "soutien" de 30 % sur la période 2000-2002, de 2780 écus/tonne à 1950 écus/tonne ; suppression de l'intervention ; et volonté de maintien du prix de marché à un niveau supérieur au prix souhaité de 1950 écus/tonne grâce à la protection à l'entrée, des mesures à l'exportation et l'introduction d'un régime d'aides au stockage privé qui sera ouvert quand le prix de marché sera inférieur à 103 % du prix souhaité de 1950 écus/tonne.
- ii) compensation de la perte de revenu par un accroissement des primes animales bovines : de 145 à 180 écus/animal pour la prime à la vache allaitante (versement annuel), de 135 à 220 écus/animal pour la prime aux taureaux (versement unique) et de 109 à 170 écus/animal pour la prime aux bœufs (deux versements) ; possibilité d'accorder la prime à la vache allaitante aux génisses (pour un maximum de 20 % des droits à la prime) et introduction d'une prime pour la viande bovine accordée aux vaches laitières (cf. infra).
- iii) adaptation des différents mécanismes régissant les primes : scission du montant total de l'aide directe en une aide de base communautaire et une aide supplémentaire régie par des dispositions nationales ; fixation de plafonds régionaux pour le nombre de droits à la prime aux bovins mâles ; fixation de plafonds individuels pour le nombre de droits à la prime à la vache allaitante ; limitation du nombre total d'animaux pouvant bénéficier de la prime spéciale et de la prime à la vache allaitante à 2 Unités Gros Bovins (UGB) par hectare de superficie fourragère avec octroi d'un complément de 100 écus/animal dans le cas où la densité est inférieure à 1,4 UGB et où les techniques de production sont extensives (pâturages) ; versement de l'aide supplémentaire par animal ou par hectare de prairie permanente.

3. Secteur du lait et des produits laitiers

- i) maintien du régime des quotas laitiers pour six années ; augmentation de la quantité communautaire de référence de 2 % en quatre étapes, au rythme de la baisse des prix de soutien, avec octroi privilégié des volumes additionnels aux jeunes agriculteurs et aux producteurs des zones de montagne.
- ii) réduction de 15 % en quatre tranches égales des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé.
- iii) compensation de la perte de revenu par l'octroi d'une prime à la vache laitière "théorique" qui atteindra 100 écus/animal en 2003 et au-delà ; versement d'une prime (variable selon les Etats membres) à la vache laitière "théorique" au titre de la production bovine ; scission du montant total de l'aide directe en une aide de base communautaire et une aide supplémentaire régie par des dispositions nationales identiques à celles accordées dans la cadre de la production bovine.

4. Développement rural et autres mesures

- i) mise en place d'un nouveau règlement relatif au développement rural en remplacement du règlement "fonds structurels" de l'actuel FEOGA (Fonds d'Orientation et de Garantie Agricoles), des quatre règlements "objectifs 5a", des trois règlements concernant les mesures d'accompagnement de la PAC de mai 1992 et du règlement relatif à l'aide structurelle en faveur de la sylviculture : simplification des critères d'éligibilité (souplesse et subsidiarité) et meilleure intégration d'objectifs environnementaux dans les critères d'éligibilité aux aides en faveur des zones défavorisées.
 - ii) volonté de traiter certains problèmes concernant toutes les OCM dans un règlement horizontal contenant des règles sur l'éco-conditionnalité, la modulation et le plafonnement des aides directes au revenu (déclaration d'intention seulement).
-

Tableau 2. Les aides directes du Paquet Santer II : analyse par rapport aux critères d'inclusion dans la boîte verte de l'accord agricole de l'Uruguay Round

Critères de l'annexe 2 de l'accord agricole de l'UR	Aides directes végétales	Aides directes animales
Article 1		
point i)	respect	respect
point ii)	respect	respect
Article 6		
point v)	non respect, mais - gel facultatif et obligatoire rémunéré au même taux que les cultures	non respect
point iv)	non respect au niveau du producteur individuel, mais - définition de surfaces (historiques) de base au niveau agrégé (donc, respect au niveau agrégé si la pénalisation du dépassement est effective)	PMTVA : non respect au niveau du producteur individuel, mais - définition d'un plafond historique individuel - ajustement à la baisse des primes versées si le plafond n'est pas contraignant PBM : non respect au niveau du producteur individuel, mais - définition d'un plafond individuel (90 "animaux") - définition d'un plafond (historique) de droits à

		primes au niveau agrégé
		PVL : respect au niveau du producteur individuel
point iii)	en théorie respect, mais - ajustement possible des montants en fonction des conditions de production, de productivité et de marché (cf. évolution des prix intérieurs à la hausse ou à la baisse)	en théorie respect, mais - ajustement possible des montants en fonction des conditions de production, de productivité et de marché (cf. évolution des prix intérieurs à la hausse ou à la baisse)
point ii)	indépendance vis-à-vis des volumes de production indépendance vis-à-vis des types de production dans le sous-ensemble des cultures COP, mais - aides supplémentaires pour le blé dur et les protéagineux - dépendance vis-à-vis du type pour l'ensemble des productions agricoles, végétales et animales	cf. analyse du point iv) ci-dessus dans la mesure où les têtes de bétail semblent être considérées comme un produit, et non comme un facteur de production ; dans ce cas dépendance vis-à-vis des volumes et des types de production, de plus - dépendance vis-à-vis du type pour l'ensemble des productions agricoles, végétales et animales
point i)	respect	respect
	Article 12	
point ii)	non respect des critères d'éco-conditionnalité	non respect des critères d'éco-conditionnalité (non respect des différentes primes bovines, y compris la prime à l'extensification)

Article 1, "critères de base des mesures de la boîte verte" ; point i) : le soutien (interne) sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs, point ii) : le soutien (interne) n'aura pas pour effet d'apporter un soutien par les prix aux producteurs.

Article 6, soutien du revenu découplé ; point i) : le droit à bénéficier de versements au titre de soutien du revenu découplé sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de base définie et fixe, point ii) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base, point iii) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base, point iv) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base, et point v) : il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

Article 12, versements au titre de programmes de protection de l'environnement ; point ii) : le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public (de protection de l'environnement ou de conservation).

Tableau 3. Equivalents Subvention à la Production (ESP) et Equivalents Subvention à la Consommation (ESC) dans l'UE

Panel a. ESP

		Unité	1986-88	1992-94	1995	1996P	1997E
Blé	Total ESP	million ECU	7649	8172	8009	5740	6997
	Pourcentage ESP	%	56	52	44	28	36
Maïs	Total ESP	million ECU	2684	2697	2386	1526	1942
	Pourcentage ESP	%	55	52	45	24	33
Autres céréales	Total ESP	million ECU	5050	5407	6408	5107	5120
	Pourcentage ESP	%	58	63	60	42	45
Oléagineux	Total ESP	million ECU	3111	2916	2884	1708	2822
	Pourcentage ESP	%	68	58	54	41	48
Sucre	Total ESP	million ECU	2961	2739	1948	2346	2495
	Pourcentage ESP	%	73	61	48	53	54
Total productions végétales	Total ESP	million ECU	21879	22377	22000	16750	19709
	Pourcentage ESP	%	60	56	49	35	41
Lait	Total ESP	million ECU	19514	20131	21527	20332	18975
	Pourcentage ESP	%	64	62	60	57	54
Bœuf - veau	Total ESP	million ECU	13549	16158	18929	20234	18911
	Pourcentage ESP	%	51	58	61	64	60
Total productions animales	Total ESP	million ECU	39651	43266	48182	47992	43742
	Pourcentage ESP	%	43	44	48	46	43

source : OECD. Agricultural policies in OECD countries, 1998.

P. provisoire ; E. estimation

Panel b. ESC.

		Unité	1986-88	1992-94	1995	1996P	1997E
Blé	Total ESC	million ECU	-5500	-3056	-845	1182	-179
	Pourcentage ESC	%	-50	-32	-8	11	-2
Maïs	Total ESC	million ECU	-2443	-1703	-1185	-90	-474
	Pourcentage ESC	%	-47	-37	-26	-2	-10
Autres céréales	Total ESC	million ECU	-4132	-2885	-1707	-276	-597
	Pourcentage ESC	%	-55	-49	-29	-5	-10
Sucre	Total ESC	million ECU	-2444	-1992	-1495	-1695	-1858
	Pourcentage ESC	%	-69	-56	-42	-47	-50
Total productions végétales	Total ESC	million ECU	-14901	-10047	-5586	-1162	-3359
	Pourcentage ESC	%	-46	-34	-18	-4	-10
Lait	Total ESC	million ECU	-14042	-14453	-14053	-12628	-12020
	Pourcentage ESC	%	-54	-52	-47	-42	-41
Bœuf - veau	Total ESC	million ECU	-11553	-12906	-14988	-13087	-13046
	Pourcentage ESC	%	-47	-52	-52	-50	-48
Total productions animales	Total ESC	million ECU	-36721	-35551	-34880	-28305	-27314
	Pourcentage ESC	%	-43	-40	-39	-31	-30

Source : OECD, Agricultural Policies in OECD countries, 1998.

P. provisoire ; E. estimation



**Institut National de la Recherche Agronomique
Direction Scientifique Société, Economie et Décision
Département d'Economie et Sociologie Rurales**

Note pour le Directeur du Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche
(Note n°3, Réunion du 25 septembre 1998)

**ELEMENTS D'ANALYSE DE LA PROPOSITION "AGENDA 2000" DE
REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Jean-Pierre Butault
INRA-ESR NANCY

Marion Desquilbet, Alexandre Gohin
Olivier Gorin, Hervé Guyomard et Chantal Le Mouël
INRA-ESR RENNES

ANNEXES

Septembre 1998

SOMMAIRE

Annexe 1. Analyse des bilans prévisionnels ressources-emplois présentés par la Commission européenne pour le blé, les céréales secondaires, la viande bovine et les produits laitiers.....	3
Annexe 2. Importance des marchés à l'exportation pour les productions agricoles françaises.....	27
Annexe 3. Importance des marchés à l'exportation pour les productions agricoles communautaires (UE-15).....	29
Annexe 4. Impact de la tarification sur le taux de protection pour le blé, le maïs, le beurre, la poudre de lait écrémé et la viande bovine dans l'UE.....	31
Annexe 5. Analyse du secteur de la viande bovine.....	38
Annexe 6. Analyse du secteur des grandes cultures.....	47

Annexe 1. Analyse des bilans prévisionnels ressources-emplois présentés par la Commission européenne pour le blé, les céréales secondaires, la viande bovine et les produits laitiers

En 1997, la CE a établi des bilans prévisionnels pour les secteurs des céréales, du lait et des produits animaux, publiés dans le document "CAP 2000 : long term prospects ; grains, milk & meat markets".

Cette annexe présente une comparaison de ces bilans prévisionnels avec les projections de l'institut de recherche sur les politiques agricoles et agro-alimentaires des Universités de l'Iowa et du Missouri (FAPRI 1998, "World Agricultural Outlook"), et celles du Département agricole américain (USDA 1998, "International Agricultural Baseline projections to 2007"). Une analyse de sensibilité des résultats obtenus par la CE, en termes de niveaux de stocks à l'horizon 2005, est également réalisée. Les prévisions concernant le blé, les céréales secondaires, la viande bovine et le lait sont successivement étudiées.

1. Prévisions sur le bilan du blé dans l'UE¹

11. Les prévisions de la CE (1997)

111. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.1 ci-dessous présente les bilans prévisionnels établis par la CE (1997) pour le secteur du blé dans l'UE. Ces bilans ont été établis à partir de données disponibles à la mi-mars 1997. Il s'agit de données consolidées pour les campagnes 94/95 et 95/96, de données provisoires pour la campagne 96/97, tandis que les prévisions portent sur la période 97/98-05/06.

¹ Il s'agit d'un agrégat blé tendre - blé dur.

Tableau A1.1. Bilans prévisionnels dans le secteur du blé dans l'UE, CE, 1997 (1000 t)

année	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	84 460	86 300	98 000	99 669	99 203	101 790	104 169	106 573	108 812	111 069	113 344	115 637
consommation	74 740	78 596	80 800	82 826	83 430	84 125	85 084	86 720	87 850	88 910	89 770	90 830
animale	32 700	35 200	36 500	37 909	38 114	38 362	38 926	40 107	(nd)	(nd)	(nd)	42 630
humaine	42 040	43 396	44 300	44 917	45 316	45 763	46 158	46 613	(nd)	(nd)	(nd)	48 200
importations	1 600	2 600	1 400	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900
stocks initiaux	14 670	9 890	9 094	9 194	8 416	7 764	10 199	15 246	21 061	27 985	36 106	45 642
"surplus"	25 990	20 194	27 694	27 937	26 089	27 329	31 184	36 999	43 923	52 044	61 580	72 349
exportations	16 100	11 100	18 500	19 521	18 325	17 130	15 938	15 938	15 938	15 938	15 938	15 938
stocks finaux	9 890	9 094	9 194	8 416	7 764	10 199	15 246	21 061	27 985	36 106	45 642	56 411
dont stocks d'intervention	3 400	500	0	0	0	103	5 035	10 653	17 442	25 435	34 868	45 509

Note : le terme de "surplus" désigne ici la différence entre les disponibilités (production + importations + stocks initiaux) et la consommation domestique. Le surplus est donc la part des disponibilités à répartir entre exportations et stocks finaux. Afin d'assurer l'équilibre des bilans, pour chaque année, les stocks finaux sont calculés par solde entre le surplus et les exportations. La valeur obtenue pour le niveau des stocks finaux à l'année n est reportée comme niveau de stocks initiaux à l'année $n+1$.

Note : nd = non disponible

112. Hypothèses et prévisions sur la production de blé

Selon les prévisions de la CE, la production de blé de l'UE, évaluée à 98,0 Mt en 96/97, croît jusqu'à 115,6 Mt en 05/06 (soit une augmentation moyenne de 2,0 % par an de 96/97 à 05/06). Ces prévisions sont basées sur les hypothèses suivantes concernant l'allocation des surfaces et les rendements.

Tout d'abord, les prévisions tablent sur une augmentation de la surface allouée au blé, de 17,7 M ha en 97/98 à 18,0 M ha en 05/06 (donc une augmentation moyenne de 0,2 % par an). Ces prévisions sont réalisées en supposant que la surface allouée à la production totale de céréales et à la jachère est constante. Il est supposé que le taux de jachère obligatoire, égal à 5 % en 97/98, est fixé à 17,5 % à partir de 98/99 ; et que la jachère volontaire, qui représente 1,9 M ha en 96/97, représente 2,4 M ha en 97/98, et 0,5 M ha à partir de 98/99. L'allocation des surfaces cultivées entre les différents types de céréales est obtenue en supposant que les prix de marché des céréales diminuent graduellement de leurs niveaux récents élevés jusqu'au prix d'intervention pendant les années 97/98 et 98/99, puis se maintiennent inchangé au niveau du prix d'intervention. La superficie en blé augmente au détriment des céréales secondaires.

En ce qui concerne l'évolution des rendements, il est supposé que le rendement moyen en blé augmente de 5,77 t/ha à 6,45 t/ha entre 1997/98 et 2005/06, soit une augmentation moyenne de 1,3 % par an sur cette période.

113. Hypothèses et prévisions sur la consommation intérieure de blé

Les prévisions sur la demande de céréales s'appuient sur des modèles "basés sur les changements des prix des céréales et de leurs substituts, de la demande passée et des trends observés", "ajustés pour prendre en compte les développements de la production animale". Il est supposé que la compétitivité prix des céréales se stabilise jusqu'à 01/02, puis augmente jusqu'à 05/06. Il est également supposé que

la production de viande blanche de l'UE augmente en moyenne de 1,2 % par an sur la période 1996 à 2005.

Selon ces prévisions, la consommation de blé en alimentation animale augmente de 36,5 Mt en 96/97 à 42,6 Mt en 05/06 (soit une augmentation annuelle moyenne de 1,9 %) ; et la consommation humaine de blé s'accroît de 44,3 Mt en 96/97 à 48,2 Mt en 05/06 (soit une augmentation annuelle moyenne de 1,0 %). La consommation intérieure totale de blé augmente alors de 1,4 % par an en moyenne, donc à un rythme légèrement plus faible que la production.

Au total, en cumul sur la période 96/97 à 05/06, la CE prévoit un excédent de la production par rapport à la consommation intérieure égal à 198 Mt.

114. Hypothèses et prévisions sur les échanges de blé

Du côté des exportations, il est supposé que les engagements issus de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR) sont maintenus de 2001 jusqu'à la fin de l'horizon des simulations et sont strictement respectés. La possibilité d'exporter du blé sans subventions n'est pas envisagée. Cette hypothèse est en contradiction avec certaines prévisions tablant sur des niveaux du prix mondial du blé permettant des exportations sans subventions (cf. supra). La CE avance les deux facteurs suivants pour justifier son hypothèse. Tout d'abord, selon elle, l'augmentation prévue de la demande mondiale sera issue de zones privilégiant les importations de blé américain. Ensuite, elle juge que l'élasticité de la demande de blé est suffisamment faible pour que la diminution du prix mondial qu'induirait une augmentation des volumes exportés par l'UE rende impossible des exportations sans subventions.

De même, les engagements GATT à l'importation sont supposés maintenus jusqu'à la fin de l'horizon des simulations. Il est supposé que le niveau de ces importations s'établit à 2 Mt à partir de 98/99.

115. Conclusion partielle

En ce qui concerne le blé, les bilans prévisionnels établis par la CE montrent une croissance continue des niveaux de "surplus" (soit, la part des disponibilités à répartir entre exportation et stockage) à partir de 98/99. Les importations étant constantes sur cette période, cette croissance résulte du fait que la production augmente plus que la consommation intérieure. Ceci est le cas parce que les surfaces allouées au blé augmentent (malgré l'augmentation du taux de jachère), et parce que les rendements en blé augmentent. Les prévisions de la CE sont basées sur l'hypothèse que les exportations non subventionnées de blé sont impossibles, le respect de la contrainte AAUR à l'exportation imposant alors une limite aux volumes exportés. La croissance du surplus se répercute alors directement en une augmentation du niveau des stocks, qui atteignent 56,4 Mt à la fin de la campagne 05/06. Ces bilans prévisionnels plaident donc clairement pour une réforme de la politique appliquée au secteur du blé dans l'UE.

12. Les prévisions de FAPRI (1998)

121. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.2 ci-dessous présente les bilans prévisionnels établi par FAPRI (1998) pour le secteur du blé dans l'UE. Les prévisions de FAPRI sont basées sur des données disponibles en janvier 1998, et portent sur la période 96/97-06/07.

Tableau A1.2. Bilans prévisionnels dans le secteur du blé dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	98 710	94 120	96 380	97 650	99 000	100 980	102 630	104 210	105 850	107 480
consommation	80 800	82 800	83 810	84 220	84 450	84 900	85 130	85 460	85 880	85 980
animale	36 300	37 900	38 730	39 000	39 110	39 440	39 550	39 780	40 110	40 140
humaine	44 500	44 900	45 080	45 220	45 340	45 460	45 580	45 680	45 770	45 840
stocks initiaux	9 500	12 800	10 500	10 700	10 700	11 100	10 900	10 700	10 590	10 320
exportations nettes	14 610	13 620	12 380	13 430	14 150	16 270	17 700	18 860	20 240	21 870
stocks finaux	12 800	10 500	10 700	10 700	11 100	10 900	10 700	10 590	10 320	9 960

122. Hypothèses et prévisions sur la production de blé

Selon les prévisions de FAPRI, la production de blé augmente de 98,7 Mt en 96/97 à 109,2 Mt en 05/06, soit une augmentation moyenne de 1,2 % par an.

Cette augmentation est plus faible que celle prévue par la CE. Les prévisions de FAPRI sont pourtant basées sur une hypothèse plus faible que la CE sur le taux de jachère, supposé réduit à 5 % seulement à partir de 97/98, et une plus forte augmentation des surfaces allouées au blé, de 16,9 M ha en 96/97 à 17,6 M ha en 05/06, soit une augmentation moyenne annuelle de 0,45 %, deux fois plus élevée que celle prévue par la CE. La plus faible augmentation de la production prévue est alors à attribuer à l'hypothèse de croissance des rendements en blé réalisée dans l'UE, qui augmentent de 5,84 t/ha en 96/97 à 6,11t/ha en 05/06, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,5 %, deux fois plus faible que celle prévue par la CE.

123. Hypothèses et prévisions sur la consommation intérieure de blé

Les prévisions de FAPRI sur la consommation intérieure de blé sont les suivantes. La consommation intérieure de blé en alimentation animale augmente de 36,3 Mt en 96/97 à 40,1 Mt en 05/06, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,2 % ; et la consommation intérieure humaine de blé augmente de 44,5 Mt en 96/97 à 45,8 Mt en 05/06, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,33 %. L'augmentation annuelle moyenne de la consommation intérieure totale de blé dans l'UE est alors égale à 0,71 %, donc deux fois plus faible que celle prévue par la CE.

FAPRI prévoit donc une augmentation de la production et de la consommation intérieure dans l'UE à des rythmes plus faibles que ceux prévus par la CE. Mais tout comme dans les prévisions de la CE, FAPRI table sur un rythme d'augmentation plus soutenu pour la production que pour la consommation.

Au total, en cumul sur la période 96/97 à 05/06, FAPRI prévoit un excédent de la production par rapport à la consommation égal à 164 Mt, donc inférieur de 34 Mt à celui prévu par la CE.

124. Hypothèses et prévisions sur les échanges de blé

Tout comme pour la CE, les prévisions de FAPRI sont réalisées sous l'hypothèse d'un respect des engagements de l'AAUR par l'UE, ces engagements étant supposés maintenus sur la période 01/02 à 05/06. Mais, contrairement aux prévisions de la CE, FAPRI table sur un niveau du prix mondial du blé suffisamment élevé pour permettre à l'UE d'exporter sans subventions à partir de la campagne 00/01. Le niveau d'exportations nettes prévu à la campagne 05/06 est alors égal à 22 Mt, contre 14 Mt seulement dans les prévisions de la CE. Au total, le cumul des exportations nettes sur la période 96/97 à 05/06 atteint 163 Mt selon les prévisions FAPRI, et est supérieur de 12 Mt à celui des prévisions de la CE, égal à 151 Mt.

125. Conclusion partielle

Les prévisions de FAPRI tablent sur une augmentation de la production et de la consommation intérieure de blé à des rythmes plus faibles que ceux prévus par la CE. In fine, il est prévu que les excédents de la production par rapport à la consommation intérieure augmentent entre 96/97 et 05/06, mais moins que ce qui est prévu par la CE.

De plus, contrairement à celles de la CE, les prévisions de FAPRI sont basées sur l'hypothèse que l'UE pourra exporter du blé sans subventions à partir de 00/01, les exportations n'étant alors pas soumises aux limites en volume imposées par la contrainte GATT.

Il résulte de ces deux facteurs que les stocks de blé prévus par FAPRI à la fin de la campagne 05/06 s'établissent seulement à 10 Mt, et sont donc beaucoup plus faibles que ceux prévus par la CE.

13. Les prévisions de l'USDA (1998)

131. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.3 ci-dessous donne les prévisions de l'USDA dans le secteur du blé. Elles sont basées sur des données disponibles en novembre 1997, et portent sur la période 1995-2007.

Tableau A1.3. Bilans prévisionnels dans le secteur du blé dans l'UE, USDA, 1997 (1000 t)

	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	84 541	86 161	98 551	95 194	99 346	97 233	99 299	101 129	102 873	104 793	106 331
consommation	74 335	77 018	79 631	83 250	84 307	83 656	84 367	85 101	85 903	86 658	87 336
animale	40 430	43 021	44 611	48 563	48 980	48 061	48 509	48 944	49 469	49 969	50 395
humaine	33 905	33 997	35 020	34 687	35 327	35 595	35 858	36 157	36 434	36 689	36 941
importations	2 082	5 225	4 495	2 900	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
stocks initiaux	16 218	11 706	10 720	14 485	14 123	14 332	14 221	14 342	14 467	14 604	14 732
"surplus"	28 506	26 074	34 135	29 329	32 162	30 909	32 153	33 370	34 437	35 739	36 727
exportations	16 800	15 354	19 650	15 000	17 830	16 688	17 811	18 903	19 833	21 007	21 880
stocks finaux	11 706	10 720	14 485	14 329	14 332	14 221	14 342	14 467	14 604	14 732	14 847

132. Hypothèses et prévisions sur la production de blé

Selon les prévisions de l'USDA, la production de blé augmente de 98,6 M t en 1996 à 106,3 Mt en 2005, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,9 %. Cette augmentation est plus faible que celles prévues à la fois par la CE et par FAPRI. Cette prévision repose sur les hypothèses suivantes. Tout d'abord, le taux de jachère est égal à 5 % de 1997 à 1999, puis augmente à 10 % à partir de 2000 ; et la surface totale allouée au blé augmente de 16,8 M ha en 1996 à 16,9 M ha en 2005 (soit une augmentation annuelle moyenne de 0,1 %). Ensuite, le rendement du blé augmente de 5,88 t/ha en 1996 à 6,28 t/ha en 2005, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,8 %.

133. Hypothèses et prévisions sur la consommation intérieure de blé

Selon les prévisions de l'USDA, la consommation intérieure de blé en alimentation animale augmente de 44,6 Mt en 1996 à 50,4 Mt en 2005, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,4 % ; et la consommation intérieure humaine de blé augmente de 35,0 Mt en 1996 à 36,9 Mt en 2005, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,6 %. La consommation intérieure totale de blé augmente donc de 1,1 % par an en moyenne entre 1996 et 2005. Cette prévision est comprise entre celle de FAPRI et celle de la CE.

L'USDA prévoit donc une augmentation de la consommation à un rythme supérieur à celui de la production. Mais l'augmentation de la production s'applique à des volumes plus importants que l'augmentation de la consommation. Finalement, il en résulte un excédent de la production sur la consommation égal à 114 Mt en cumul sur la période 1999-2005, et inférieur de 34 Mt à celui prévu par la CE sur la même période.

134. Hypothèses et prévisions sur les échanges de blé

Tout comme dans les prévisions de FAPRI, il est supposé que les engagements GATT à l'importation et à l'exportation sont respectés, et maintenus sur la période 2001-2005, mais que l'UE exporte du blé sans subventions à partir de l'an 2000. Au total, les exportations nettes de blé sont égales à 113 Mt, en cumul sur la période 1999-2005, et supérieures de 14 Mt à celles prévues par la CE sur la même période.

135. Conclusion partielle

Tout comme FAPRI, les prévisions de l'USDA prévoient d'une part un excédent cumulé de la production par rapport à la consommation moins important que celui prévu par la CE, et d'autre part des exportations plus élevées en raison de la possibilité d'exporter sans subventions. Tout comme FAPRI, il en résulte donc une prévision plus optimiste sur le niveau des stocks de blé à la fin de l'année 2005, qui s'établissent à 14,5 Mt seulement.

14. Une analyse de sensibilité sur les bilans prévisionnels établis par la CE

L'analyse qui précède est complétée par une analyse de sensibilité sur les bilans prévisionnels établis par la CE. Deux scénarios sont étudiés successivement.

141. Scénario pessimiste

Le scénario pessimiste est établi en se basant sur les prévisions de la CE, et en supposant qu'à partir de la campagne 97/98, la production s'établit à un niveau supérieur de 1 % à celui prévu par la CE, et la consommation intérieure totale, à un niveau inférieur de 1 % à celui prévu par la CE. Les niveaux des importations et des exportations sont supposés inchangés, et l'ajustement se reporte sur le niveau des stocks.

Tableau A1.4. Bilans prévisionnels dans le secteur du blé dans l'UE : scénario pessimiste basé sur CE, 1997 (1000 t)

année	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	84 460	86 300	98 000	100 666	100 195	102 808	105 211	107 639	109 900	112 180	114 477	116 793
consommation	74 740	78 596	80 800	81 998	82 596	83 284	84 233	85 853	86 972	88 021	88 872	89 922
importations	1 600	2 600	1 400	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900
stocks initiaux	14 670	9 890	9 094	9 194	10 241	11 415	15 709	22 649	30 397	39 288	49 408	60 975
"surplus"	25 990	20 194	27 694	29 762	29 740	32 839	38 587	46 335	55 226	65 346	76 913	89 747
exportations	16 100	11 100	18 500	19 521	18 325	17 130	15 938	15 938	15 938	15 938	15 938	15 938
stocks finaux	9 890	9 094	9 194	10 241	11 415	15 709	22 649	30 397	39 288	49 408	60 975	73 809

L'évolution supposée des variables de production et de consommation dans ce scénario pessimiste conduit à une accumulation de stocks jusqu'à un niveau de 73,8 Mt à la fin de la campagne 05/06.

142. Scénario optimiste

A l'inverse du scénario précédent, le scénario optimiste, basé sur les prévisions de la CE, est établi en supposant que la production augmente à un rythme inférieur de 1 % à celui prévu par la CE, tandis que la consommation intérieure totale augmente à un rythme supérieur de 1 % à celui prévu par la CE, à partir de la campagne 97/98.

Tableau A1.5. Bilans prévisionnels dans le secteur du blé dans l'UE : scénario optimiste basé sur CE, 1997 (1000 t)

année	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	84 460	86 300	98 000	98 672	98 211	100 772	103 127	105 507	107 724	109 958	112 211	114 481
consommation	74 740	78 596	80 800	83 654	84 264	84 966	85 935	87 587	88 729	89 799	90 668	91 738
importations	1 600	2 600	1 400	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900
stocks initiaux	14 670	9 890	9 094	9 194	6 591	4 113	4 689	7 843	11 725	16 682	22 804	30 309
"surplus"	25 990	20 194	27 694	26 112	22 438	21 819	23 781	27 663	32 620	38 742	46 247	54 951
exportations	16 100	11 100	18 500	19 521	18 325	17 130	15 938	15 938	15 938	15 938	15 938	15 938
stocks finaux	9 890	9 094	9 194	6 591	4 113	4 689	7 843	11 725	16 682	22 804	30 309	39 013

L'évolution des variables de production et de consommation supposée dans ce scénario optimiste conduit à une accumulation de stocks égale à 39,0 Mt à la fin de la campagne 05/06. Cette analyse de sensibilité révèle que les stocks finaux s'établissent à un niveau supérieur à celui prévu par FAPRI et l'USDA, même dans ce scénario optimiste.

15. Conclusion

Pour chacune des trois sources étudiées (CE, FAPRI, USDA), les prévisions concluent à une augmentation tendancielle des stocks à partir de 98/99. Le niveau des stocks prévu à la fin de la campagne 05/06 est cependant beaucoup moins préoccupant dans les prévisions de FAPRI et de l'USDA que dans les prévisions de la CE, en raison de la conjugaison de deux facteurs. D'une part, les excédents de la production par rapport à la consommation prévus par ces deux sources sont plus faibles que ceux prévus par la Commission. D'autre part, il est supposé dans ces deux sources que les prix mondiaux du blé sont suffisamment soutenus à partir de la campagne 00/01 pour permettre à l'UE d'exporter sans subventions.

L'analyse de sensibilité sur les prévisions de la CE montre alors que l'accumulation des stocks reste importante, même avec une hypothèse basée sur les prévisions de la CE mais plus optimiste sur l'évolution de la production et de la consommation. En supposant que les hypothèses retenues par la CE sur l'évolution de la production et de la consommation sont réalistes, les stocks seraient donc vraisemblablement élevés à la fin 05/06 en l'absence de réforme, si le niveau des prix mondiaux ne permet pas des exportations de blé non subventionnées.

2. Prévisions sur le bilan des céréales secondaires dans l'UE

Les hypothèses retenues par chacune des trois études précédentes (CE, FAPRI, USDA) sur l'allocation des surfaces et le taux de jachère ont été présentées dans le cas du blé, et ne sont pas rappelées ici.

21. Les prévisions de la CE (1997)

211. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.6 ci-dessous présente les bilans prévisionnels établis par la CE (1997) pour le secteur des céréales secondaires dans l'UE.

Tableau A1.6. Bilans prévisionnels dans le secteur des céréales secondaires dans l'UE, CE, 1997
(1000 t)

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	87 730	88 200	102 688	101 538	93 180	93 639	94 240	94 832	95 535	96 228	96 914	97 591
consommation	83 890	86 290	88 791	88 322	88 425	88 323	87 924	87 272	87 036	86 947	87 058	87 069
animale	63 800	66 200	67 600	67 176	67 321	67 272	66 932	66 343	(nd)	(nd)	(nd)	66 469
humaine	20 090	20 090	21 191	21 146	21 104	21 051	20 992	20 929	(nd)	(nd)	(nd)	20 600
importations	3 900	4 400	2 500	2 600	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100
stocks initiaux	19 660	16 100	13 910	17 607	21 271	17 544	14 948	13 921	14 138	15 294	17 232	19 745
"surplus"	27 400	22 410	30 307	33 423	29 126	25 960	24 364	24 581	25 737	27 675	30 188	33 367
exportations	11 300	8 500	12 700	12 152	11 582	11 012	10 443	10 443	10 443	10 443	10 443	10 443
stocks finaux	16 100	13 910	17 607	21 271	17 544	14 948	13 921	14 138	15 294	17 232	19 745	22 924
dont stocks d'intervention	6 300	2 200	5 200	10 671	6 931	4 348	3 368	3 664	4 848	6 797	9 296	12 473

Note : nd = non disponible

212. Présentation des prévisions

Selon les prévisions de la CE, la production de céréales secondaires de l'UE, évaluée à 102,7 Mt en 96/97, diminue jusqu'à 93,2 Mt en 98/99, puis augmente jusqu'à 97,6 Mt en 05/06. Ceci découle des deux facteurs suivants. Tout d'abord, la surface allouée aux céréales secondaires est supposée diminuer de 19,9 M ha en 96/97 à 18,3 M ha en 05/06, avec une diminution annuelle moyenne de 2 % entre 96/97 et 98/99, ralentie à 0,5 % entre 98/99 et 05/06. Ensuite, le rendement moyen augmente de 5,19 t/ha à 5,35 t/ha entre 96/97 et 2005/06, soit une augmentation moyenne de 0,3 % par an sur cette période.

La consommation intérieure de céréales secondaires en alimentation animale diminue de 67,6 Mt à 66,5 Mt entre 96/97 et 05/06 (soit une diminution annuelle moyenne de 0,2 %), tandis que la consommation intérieure humaine de céréales secondaires diminue de 21,2 Mt en 96/97 à 20,6 Mt en 05/06 (soit une diminution moyenne de 0,3 % par an). Il en résulte que la consommation totale de céréales secondaires diminue de 0,2 % par an.

En ce qui concerne les échanges, il est supposé que les engagements issus de l'AAUR sont maintenus de 2001 jusqu'à la fin de l'horizon des simulations et sont strictement respectés, la possibilité d'exportations de céréales non subventionnées n'étant pas envisagée.

Les bilans prévisionnels établis par la CE montrent que le niveau de "surplus", égal à 30,3 Mt en 96/97, s'établit à 33,4 Mt en 05/06 (soit 10 % au-dessus de ce niveau initial).

213. Conclusion partielle

Les variations prévues des différents postes laissent finalement apparaître un niveau de stocks égal à 23 Mt à la fin de la campagne 05/06, contre 18 Mt à la fin de la campagne 96/97, et 14 Mt à la fin de la campagne 00/01. Au total, les prévisions de la CE suggèrent donc qu'un maintien de la politique actuelle dans le secteur céréalier dans l'UE conduirait à maintenir les stocks à des niveaux élevés, avec une augmentation sensible en fin de période.

22. Les prévisions de l'USDA (1998)

221. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.7 ci-dessous donne les prévisions de l'USDA dans le secteur des céréales secondaires.

Tableau A1.7. Bilans prévisionnels dans le secteur des céréales secondaires dans l'UE, USDA, 1997 (1000 t)

	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	86 621	88 488	103 735	108 672	105 518	103 964	104 691	105 408	106 544	107 135	109 137
consommation	87 415	89 801	98 718	97 191	98 580	98 193	98 787	99 270	99 989	100 590	101 404
animale	81 088	83 761	92 841	91 278	92 557	92 149	92 712	93 159	93 845	94 413	95 200
humaine	6 327	6 040	5 877	5 913	6 023	6 044	6 075	6 111	6 144	6 177	6 204
importations	3 920	3 825	3 225	2 799	2 516	2 524	2 558	2 547	2 571	2 537	2 550
stocks initiaux	18 021	12 397	9 859	11 751	13 366	13 292	12 628	12 546	12 747	12 914	13 037
"surplus"	21 147	14 909	18 101	26 031	22 820	21 587	21 090	21 231	21 873	21 996	23 320
exportations	8 750	5 050	6 350	8 200	9 528	8 959	8 544	8 484	8 959	8 959	10 161
stocks finaux	12 397	9 859	11 751	17 831	13 292	12 628	12 546	12 747	12 914	13 037	13 159

222. Présentation des prévisions et conclusion partielle

Contrairement à la CE, l'USDA prévoit une augmentation de la production et de la consommation intérieure entre 1996 et 2005. Les importations et exportations sont supposées limitées par les engagements GATT, prolongés jusqu'à la fin de l'horizon des prévisions. Tout comme dans les prévisions de la CE, les exportations non subventionnées sont supposées impossibles. Le niveau des stocks finaux, égal à 12 Mt en 1996, est égal à 13 Mt en 2005.

Les prévisions de l'USDA suggèrent donc un maintien du niveau des stocks, qui retrouve son niveau initial à la fin 2005, en l'absence de possibilité d'exportations non subventionnées.

23. Les prévisions de FAPRI (1998)

231. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.8 ci-dessous présente les bilans prévisionnels établis par FAPRI (1998) pour les secteurs du maïs et de l'orge dans l'UE.

Tableau A1.8a. Bilans prévisionnels dans le secteur du maïs dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	34 300	37 100	35 980	36 850	37 200	37 390	37 620	37 870	38 100	38 340
consommation	32 900	35 700	36 640	36 930	37 350	37 530	37 700	37 980	38 250	38 460
animale	25 500	27 900	28 540	28 770	29 070	29 160	29 220	29 380	29 510	29 560
humaine	7 400	7 800	8 100	8 160	8 280	8 370	8 480	8 600	8 740	8 900
stocks initiaux	3 600	5 800	7 700	7 330	7 460	7 470	7 510	7 540	7 600	7 650
exportations nettes	-800	-500	-290	-210	-160	-180	-110	-180	-210	-160
stocks finaux	5 800	7 700	7 330	7 460	7 470	7 510	7 540	7 600	7 650	7 690

Tableau A1.8b. Bilans prévisionnels dans le secteur de l'orge dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	51 870	51 500	53 700	54 250	54 920	55 370	55 920	56 490	57 040	57 600
consommation	42 730	42 400	44 040	44 380	44 850	45 370	45 680	46 110	46 610	46 880
animale	33 010	32 700	34 270	34 540	34 950	35 400	35 640	36 000	36 440	36 640
humaine	9 720	9 700	9 770	9 840	9 900	9 970	10 040	10 110	10 170	10 240
stocks initiaux	6 700	6 800	7 520	8 370	8 790	8 970	9 300	9 590	9 680	9 790
exportations nettes	9 040	8 380	8 810	9 460	9 880	9 670	9 950	10 290	10 320	10 670
stocks finaux	6 800	7 520	8 370	8 790	8 970	9 300	9 590	9 680	9 790	9 840

232. Hypothèses et prévisions

Tant pour le maïs que pour l'orge, FAPRI suppose un respect des engagements GATT sans possibilité d'exportations subventionnées. Tant pour le maïs que pour l'orge, les prévisions font apparaître une augmentation des stocks. Ainsi, en 05/06, ceux-ci sont supérieurs de 3,6 % pour le maïs, et 5,0 % pour l'orge, par rapport à leurs niveau respectifs de 96/97.

24. Une analyse de sensibilité sur les bilans prévisionnels établis par la CE

L'analyse qui précède est complétée par une analyse de sensibilité sur les bilans prévisionnels établis par la CE. Deux scénarios sont étudiés successivement.

241. Scénario pessimiste

Les hypothèses adoptées ici sont identiques à celles du scénario pessimiste défini précédemment pour le blé.

Tableau A1.9. Bilans prévisionnels dans le secteur des céréales secondaires dans l'UE : scénario pessimiste basé sur CE, 1997 (1000 t)

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	87 730	88 200	102 688	102 553	94 112	94 575	95 182	95 780	96 490	97 190	97 883	98 567
consommation	83 890	86 290	88 791	86 556	86 657	86 557	86 166	85 527	85 295	85 208	85 317	85 328
importations	3 900	4 400	2 500	2 600	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100
stocks initiaux	19 660	16 100	13 910	17 607	24 053	23 026	23 133	24 807	27 718	31 570	36 209	41 432
"surplus"	27 400	22 410	30 307	36 205	34 608	34 145	35 250	38 161	42 013	46 652	51 875	57 771
exportations	11 300	8 500	12 700	12 152	11 582	11 012	10 443	10 443	10 443	10 443	10 443	10 443
stocks finaux	16 100	13 910	17 607	24 053	23 026	23 133	24 807	27 718	31 570	36 209	41 432	47 328

L'évolution des variables de production et de consommation dans ce scénario pessimiste conduit à une accumulation de stocks jusqu'à un niveau de 47,3 Mt à la fin de la campagne 05/06.

242. Scénario optimiste

Les hypothèses adoptées ici sont identiques à celles du scénario optimiste défini précédemment pour le blé.

Tableau A1.10. Bilans prévisionnels dans le secteur des céréales secondaires dans l'UE : scénario optimiste basé sur CE, 1997 (1000 t)

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
production	87 730	88 200	102 688	100 523	92 248	92 703	93 298	93 884	94 580	95 266	95 945	96 615
consommation	83 890	86 290	88 791	89 205	89 309	89 206	88 803	88 145	87 906	87 816	87 929	87 940
importations	3 900	4 400	2 500	2 600	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100
stocks initiaux	19 660	16 100	13 910	17 607	19 372	13 829	9 414	6 565	4 961	4 291	4 398	5 071
"surplus"	27 400	22 410	30 307	31 524	25 411	20 426	17 008	15 404	14 734	14 841	15 514	16 846
exportations	11 300	8 500	12 700	12 152	11 582	11 012	10 443	10 443	10 443	10 443	10 443	10 443
stocks finaux	16 100	13 910	17 607	19 372	13 829	9 414	6 565	4 961	4 291	4 398	5 071	6 403

L'évolution des variables de production et de consommation supposée dans ce scénario optimiste conduit à un niveau de stocks égal seulement à 6,4 Mt à la fin de la campagne 05/06.

25. Conclusion

Les différentes prévisions présentées pour le secteur des céréales secondaires (CE, USDA et FAPRI) suggèrent que le "surplus" à répartir entre exportations et stockage reste à un niveau élevé jusqu'à l'horizon 2005. Il apparaît alors que le maintien de la politique actuelle est contraignant, dans la mesure où il interdit les exportations non subventionnées (hypothèse retenue par les trois organismes) et contraint à maintenir les stocks à un niveau important. Le bilan est cependant moins pessimiste que pour le blé, où le niveau des stocks augmentant de façon moins importante sur la période 96/97 - 05/06.

3. Prévisions sur le bilan de la viande bovine dans l'UE

31. Les prévisions de la CE (1997)

311. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.11 ci-dessous présente les bilans prévisionnels établis par la CE (1997) pour le secteur de la viande bovine dans l'UE. Ce tableau a été établi à partir de données disponibles à la mi-mars 1997. Il s'agit de données consolidées pour l'année 1995 et de données provisoires pour l'année 1996, tandis que les prévisions portent sur la période 1997-2005.

**Tableau A1.11. Bilans prévisionnels dans le secteur de la viande bovine dans l'UE, CE, 1997
(1000 tec)**

année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	7 966	7 960	7 900	7 606	7 227	7 336	7 588	8 052	7 989	7 800	7 700
consommation	7 479	6 937	7 076	7 218	7 254	7 290	7 319	7 291	7 263	7 235	7 198
importations	369	360	380	400	400	400	400	400	400	400	400
stocks initiaux	163	18	441	735	694	301	44	41	530	984	1 277
"surplus"	1 019	1 401	1 645	1 523	1 067	747	713	1 202	1 656	1 949	2 179
exportations	1 001	960	910	829	766	703	672	672	672	672	672
stocks finaux	18	441	735	694	301	44	41	530	984	1 277	1 507
consommation par tête (kg par an)	20,1	18,6	18,9	19,3	19,3	19,3	19,4	19,2	19,1	19,0	18,9

312. Présentation des hypothèses retenues et des résultats obtenus dans les prévisions

Les prévisions concernant la production de viande bovine dans l'UE sont basées sur "des modèles du cycle de production bovin, prenant en compte les résultats de modèles économétriques du marché bovin (essentiellement prix de marché, coûts d'alimentation et hypothèses sur l'évolution de la taille du troupeau)". Les résultats de ces modèles sont ajustés pour prendre en compte les répercussions de la crise de l'ESB (programmes d'abattage supposés s'appliquer jusqu'à 2001 ; prime à l'allégement des carcasses de veau et prime Hérode supposées s'appliquer en 1996 et 1997). Selon ces prévisions, la production de l'UE, évaluée à 7,9 Mt en 1997, diminue jusqu'à 7,2 Mt en 1999, année correspondant à une phase basse du cycle (soit une diminution moyenne de 3,2 % par an de 1997 à 1999) ; elle augmente ensuite jusqu'à 8,1 Mt en 2002, année haute du cycle (soit une augmentation moyenne de 3,7 % par an de 1999 à 2002) ; et elle diminue à nouveau jusqu'à 7,7 Mt en 2005 (soit une diminution moyenne de 1,5 % par an de 2002 à 2005).

La consommation intérieure de viande bovine de l'UE a subi une réduction drastique (-9,2 %) en 1996 sous l'effet de la crise de l'ESB. Cette consommation est supposée augmenter entre 1996 et 2001, de 6,9 Mt à 7,3 Mt (i.e., de 18,6 kg à 19,4 kg/habitant/an), avec une première augmentation annuelle moyenne de 2% en 1997 et 1998, puis une seconde augmentation annuelle moyenne de 0,5 % de 1998 à 2001. Elle est supposée diminuer ensuite selon sa tendance de long terme, jusqu'à 2005, année où elle s'établit à 7,2 Mt (i.e., 18,9 kg/habitant/an), soit une diminution annuelle moyenne de 0,4 % entre 2001 et 2005.

Concernant les importations et les exportations, il est supposé que les engagements issus de l'AAUR sont maintenus de 2001 jusqu'à la fin de l'horizon des simulations et sont strictement respectés. Les niveaux des importations et exportations sont donc directement déduits des contraintes issues de l'AAUR.

La résultante sur le niveau des stocks est alors la suivante. Ceux-ci diminuent de 1998 à 2001, de 0,688 à 0,036 Mt, puis augmentent après 2001 pour atteindre 1,506 Mt à la fin de l'année 2005.

313. Conclusion partielle

Le constat essentiel qui ressort des bilans prévisionnels établis par la CE est une croissance continue des niveaux de "surplus" (soit, la part des disponibilités à répartir entre exportation et stockage) entre 2001 et 2005. Cette croissance résulte de trois facteurs : la consommation intérieure diminue sur cette période ; la production augmente en 2001, puis diminue entre 2002 et 2005 en raison du renversement du cycle de production, mais diminue moins vite que la consommation ; et les importations restent constantes en raison du respect de la contrainte AAUR.

Le respect de la contrainte AAUR à l'exportation imposant de maintenir les exportations à un niveau constant, la croissance du niveau de surplus résulte directement en une croissance continue des stocks sur la période 2001-2005, jusqu'au niveau très important de 1,5 Mt en 2005, à l'horizon de la simulation. Ces bilans prévisionnels plaident donc clairement pour une réforme de la politique appliquée au secteur bovin dans l'UE.

32. Les prévisions de FAPRI (1998)

321. Les bilans prévisionnels

Le tableau A1.12 ci-dessous présente les bilans prévisionnels établis par FAPRI (1998) pour le secteur de la viande bovine dans l'UE. Les prévisions de FAPRI sont basées sur des données disponibles en janvier 1998, et portent sur la période 1997-2007.

Tableau A1.12. Bilans prévisionnels dans le secteur de la viande bovine dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 tec)

année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
production	7 970	7 705	7 692	7 625	7 586	7 548	7 484	7 477	7 461	7 435	7 398
consommation	7 130	7 236	7 187	7 154	7 137	7 114	7 086	7 060	7 035	7 010	6 989
stocks initiaux	434	730	715	805	926	1 027	1 114	1 164	1 234	1 314	1 392
exportations nettes	544	484	415	350	348	348	347	347	347	347	346
stocks finaux	730	715	805	926	1 027	1 114	1 164	1 234	1 314	1 392	1 455
consommation par tête (kg par an)	19,0	19,2	19,0	18,9	18,8	18,7	18,5	18,4	18,3	18,2	18,1

322. Présentation des hypothèses retenues et des résultats obtenus dans les prévisions

Le bilan viande bovine retenu pour l'année 1997 par FAPRI est sensiblement équivalent à celui retenu par la CE pour la même année. En revanche, les prévisions ultérieures divergent pour tous les postes du bilan.

La consommation augmente de 1,5 % en 1998, de 7,130 Mt à 7,236 Mt (i.e., de 19,0 à 19,2 kg/habitant/an), puis diminue en moyenne de 0,4 % par an jusqu'à 2005, jusqu'à 6,989 Mt (i.e., 18,1 kg/habitant/an). Le niveau de consommation en 2005 est alors 2,3 % plus faible que celui qui est prévu par la CE.

Parallèlement, FAPRI prévoit une diminution de la production de viande bovine, expliquée par deux facteurs : la faiblesse des prix dans le secteur de la viande bovine ; et la diminution régulière du

nombre de vaches laitières². La production diminue de 3,3 % de 1997 à 1998 ; elle diminue ensuite de 0,5 % par an en moyenne, de 1998 à 2005. Le niveau de production prévu par FAPRI en 2005 est alors inférieur de 4 % à celui qui est prévu par la CE pour la même année.

Le bilan prévisionnel de FAPRI table donc sur des niveaux de consommation et de production de viande bovine à long terme plus faibles que celui de la CE. Il est possible de chiffrer l'écart induit en termes de prévision de niveaux de stocks. La somme des quantités données dans la ligne "consommation" pour les années 1997 à 2005, dans les tableaux 1 et 2, respectivement, montre que la consommation totale de viande bovine par l'UE sur la période 1997-2005 est égale à 64,136 Mt selon les prévisions FAPRI, et à 65,144 Mt selon les prévisions CE. La consommation totale de viande bovine prévue sur cette période par FAPRI est donc inférieure de 1 Mt à celle qui est prévue par la CE. De même, la production totale de viande bovine par l'UE prévue par FAPRI sur la période 1997-2005, égale à 68,5 Mt, est inférieure de 0,65 Mt à celle des prévisions CE sur la même période, égale à 69,198 Mt. Les projections de FAPRI tablent donc sur un excédent total de la production par rapport à la consommation supérieur à celui prévu par la CE, de 0,35 Mt sur la période 1997-2001.

En se fondant sur les prévisions de FAPRI concernant la production et la consommation, et en appliquant les contraintes GATT à l'importation et à l'exportation telles qu'elles sont définies dans le bilan prévisionnel de la CE, cet excédent se reporterait directement en variation de stock supplémentaire. On aboutirait donc à une accumulation de stocks égale non plus à 1,5 Mt, mais à 1,85 Mt.

Cependant, les prévisions de FAPRI sur les niveaux d'importation et d'exportation diffèrent de celles de la Commission. Ainsi, les exportations nettes sont égales à 0,347 Mt à partir de 2001 selon les prévisions de FAPRI, tandis qu'elles sont égales à 0,272 Mt selon les prévisions CE. Cette divergence provient sans doute d'une hypothèse d'un accès plus limité au marché européen pour FAPRI. En raison de cette divergence, le niveau de stock final prévu par FAPRI reste comparable à celui prévu par la CE.

323. Conclusion partielle

Les prévisions de FAPRI tablent sur une diminution plus importante à la fois de la consommation et de la production, et sur un niveau d'importations plus faible, en comparaison avec les prévisions de la CE. Elles aboutissent à une accumulation des stocks de viande bovine dans l'UE à l'horizon 2005 similaire à celle prévue par la CE.

33. Les prévisions de l'USDA (1998)

² Selon les prévisions FAPRI, le nombre de vaches laitières diminue de 21,7 M en 1997 à 18,7 M en 2007, soit une diminution moyenne de 1,4 % par an.

331. Le bilan prévisionnel

Le tableau A1.13 ci-dessous donne les prévisions de l'USDA. Elles sont basées sur des données disponibles en novembre 1997, et portent sur la période 1995-2007.

Tableau A1.13. Bilans prévisionnels dans le secteur de la viande bovine dans l'UE, USDA, 1997 (1000 tec)

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
production	7 860	7 839	7 612	7 467	6 617	6 417	6 372	6 322	6 339	6 355	6 349	6 377
consommation	7 431	6 888	6 855	6 855	6 228	6 060	5 950	5 916	5 923	5 938	5 932	5 935
importations*	374	354	335	344	350	350	350	350	350	350	350	350
stocks initiaux	521	396	788	1 004	1 360	1 282	1 172	1 127	1 066	1 015	965	915
"surplus"	1 324	1 701	1 880	1 960	2 099	1 989	1 944	1 883	1 832	1 782	1 732	1 707
exportations*	923	913	876	880	817	817	817	817	817	817	817	817
stocks finaux	396	788	1 004	1 080	1 282	1 172	1 127	1 066	1 015	965	915	890
consommation par tête (kg/an)	19,9	18,4	18,3	18,2	16,4	15,9	15,6	15,5	15,4	15,4	15,4	15,4

* y compris animaux vivants

332. Présentation des hypothèses retenues et des résultats obtenus dans les prévisions

Les prévisions de l'USDA tablent sur une réduction de la consommation de viande bovine beaucoup plus importante que celles de la CE ou de FAPRI : égale à 18,4 kg/habitant/an en 1996, au moment de la crise de l'ESB, la consommation par tête est supposée diminuer jusqu'à l'année 2004, où elle se stabilise à 15,4 kg/habitant/an, soit un niveau inférieur de 16,3 % au niveau de 1996, et inférieur de 18,5 % à la consommation par tête prévue par la CE en 2005, égale à 18,9 kg/habitant/an.

Par ailleurs, il est supposé que l'UE respecte strictement ses engagements au GATT concernant les niveaux d'exportation et d'importation (les niveaux des échanges sont ici différents de ceux des prévisions de la CE parce qu'ils comprennent les animaux vivants). En supposant une politique inchangée, il en résulterait une très forte augmentation des stocks. Les bilans donnés par l'USDA sont finalement établis en supposant que l'UE adopte des mesures supplémentaires pour maîtriser la production (diminution des prix d'intervention, etc), non précisées, compatibles avec des niveaux de stocks "ne dépassant pas des hauteurs historiques".

333. Conclusion partielle

Selon l'analyse ci-dessus, la diminution de la consommation intérieure de viande bovine sur l'ensemble de la période 1997-2005 est si importante que, sans possibilité d'exportations au delà de la contrainte GATT, le maintien des stocks à des niveaux "raisonnables" exige des mesures importantes de maîtrise de la production de viande bovine. Il en ressort donc que l'USDA est encore plus pessimiste que la CE et FAPRI sur l'accumulation des stocks qui résulterait d'une prolongation de la PAC sans réforme.

34. Une analyse de sensibilité sur les bilans prévisionnels établis par la CE

L'analyse qui précède est complétée par une analyse de sensibilité sur les bilans prévisionnels établis par la CE. Deux scénarios sont étudiés successivement.

341. Scénario pessimiste

Dans le premier (scénario pessimiste), il est supposé qu'à partir de 1998 la production s'établit chaque année à un niveau supérieur de 1 % à celui prévu par la CE, et la consommation s'établit à un niveau inférieur de 1 % à celui prévu par la CE. Les niveaux des importations et exportations sont supposés identiques à ceux donnés dans le bilan prévisionnel de la CE. L'équilibre du bilan est alors assuré chaque année par un ajustement du stock final, qui est ensuite reporté comme stock initial l'année suivante.

Tableau A1.14. Bilans prévisionnels dans le secteur de la viande bovine dans l'UE : scénario pessimiste basé sur CE, 1997 (1000 tec)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	7 966	7 960	7 900	7 682	7 299	7 409	7 664	8 133	8 069	7 878	7 777
consommation	7 479	6 937	7 076	7 146	7 181	7 217	7 246	7 218	7 190	7 163	7 126
importations	369	360	380	400	400	400	400	400	400	400	400
stocks initiaux	163	18	441	735	842	594	483	629	1 272	1 878	2 322
"surplus"	1 019	1 401	1 645	1 671	1 360	1 186	1 301	1 944	2 550	2 994	3 373
exportations	1 001	960	910	829	766	703	672	672	672	672	672
stocks finaux	18	441	735	842	594	483	629	1 272	1 878	2 322	2 701
consommation par tête (kg/an)	20,1	18,6	18,9	19,3	19,3	19,3	19,4	19,2	19,1	19	18,9

L'évolution des variables de production et de consommation dans ce scénario pessimiste conduit à une accumulation de stocks plus importante que dans la prévision de référence de la CE. Le stock à la fin de l'année 2005 est égal à 2,701 Mt, soit supérieur de 80 % au niveau de stock correspondant de la prévision de référence (égal à 1,507 Mt).

342. Scénario optimiste

Dans le second scénario (scénario optimiste), il est supposé qu'à partir de 1998, chaque année, la production s'établit à un niveau inférieur de 1 % à celui prévu par la CE, et la consommation s'établit à un niveau supérieur de 1 % à celui prévu par la CE.

Tableau A1.15. Bilans prévisionnels dans le secteur de la viande bovine dans l'UE : scénario optimiste basé sur CE, 1997 (1000 tec)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	7 966	7 960	7 900	7 530	7 155	7 263	7 512	7 971	7 909	7 722	7 623
consommation	7 479	6 937	7 076	7 290	7 327	7 363	7 392	7 364	7 336	7 307	7 270
importations	369	360	380	400	400	400	400	400	400	400	400
stocks initiaux	163	18	441	735	546	8	0	0	336	637	780
"surplus"	1 019	1 401	1 645	1 375	774	308	520	1 008	1 309	1 452	1 533
exportations	1 001	960	910	829	766	308	520	672	672	672	672
stocks finaux	18	441	735	546	8	0	0	336	637	780	861
consommation par tête (kg/an)	20,1	18,6	18,9	19,3	19,3	19,3	19,4	19,2	19,1	19	18,9

Note : pour les années 2000 et 2001, le niveau du "surplus" est inférieur au niveau des exportations prévues par la Commission, soit au plafond AAUR. Pour ces deux années, il est supposé que le stock final est nul. Le niveau des exportations est alors calculé par solde (production + importations + stock initial - consommation), et est inférieur au plafond AAUR.

L'évolution des variables de production et de consommation supposée dans ce scénario optimiste conduit à une accumulation de stocks moins importante que dans la prévision de référence de la CE. Le stock à la fin de l'année 2005 est égal à 0,861 Mt, soit inférieur de 43 % au niveau de stock correspondant de la prévision de référence (égal à 1,507 Mt). Il faut souligner toutefois que le niveau des stocks, qui est nul à la fin 2001, est sans cesse croissant par la suite. Si le niveau des stocks accumulés à la fin 2005 est moins inquiétant dans ce scénario optimiste, le constat de fond reste identique à celui des autres scénarios, à savoir, l'augmentation des stocks en tendance entre 2001 et 2005.

343. Conclusion

Pour chacune des trois sources étudiées (CE, FAPRI, USDA), les prévisions sont établies en supposant que les exportations non subventionnées de viande bovine seront impossibles jusqu'à 2005. Ces prévisions concluent toutes à une augmentation tendancielle des stocks à partir de 2001. Cette conclusion résiste à l'analyse de sensibilité qui a été faite sur les données de la Commission. Le niveau des stocks qui prévaut à l'horizon 2005 est alors essentiellement fonction de l'hypothèse adoptée sur le rythme de diminution à long terme de la consommation de viande bovine. Elle est également fonction des hypothèses adoptées sur les mesures de maîtrise de l'offre mises en oeuvre.

4. Prévisions sur le bilan du lait dans l'UE

41. Les prévisions de la CE (1997)

411. Hypothèses et prévisions sur la production de lait

Tableau A1.16. Bilans prévisionnels dans le secteur du lait dans l'UE, CE, 1997 (1000 t)

LAIT	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	121 245	121 553	120 908	120 356	120 038	119 720	119 402	119 085	118 768	118 452	118 137
livraisons	113 114	113 831	113 107	112 451	112 243	112 036	111 828	111 620	111 413	111 205	110 997
utilisation intérieure	111 797	112 205	112 117	111 513	111 156	110 817	110 378	109 948	109 522	109 094	108 707
excédent production-consommation	9 448	9 348	8 791	8 843	8 881	8 903	9 024	9 137	9 246	9 358	9 430
rendement laitier (kg/vache)	5 311	5 411	5 506	5 602	5 700	5 800	5 902	6 005	6 110	6 217	6 326
Nombre de vaches laitières (M)	22,555	22,98	21,03	21,35	20,16	20,06	19,04	19,509	19,123	18,744	18,373

Dans ses prévisions, la CE suppose que le niveau du quota laitier est inchangé sur la période 1996-2005, mais que les livraisons diminuent par annulation progressive de la production hors quota. Il est également supposé que la part du lait consommée sur la ferme diminue ; et que le taux de matière grasses du lait augmente. Selon ces hypothèses, sur la période 1996-2005, la production diminue de 121 à 118 Mt, tandis que les livraisons diminuent de 114 Mt à 111 Mt (soit une diminution annuelle moyenne de 0,3 % pour chaque poste). Il est par ailleurs supposé que le rendement laitier augmente de 1,75 % par an, et que le troupeau laitier diminue de 1,8 % par an.

La consommation annuelle totale en équivalent lait (y compris la consommation animale) diminue de 112 Mt à 109 Mt sur la période 1996-2005 (soit une diminution annuelle moyenne de 0,3 %), par conjugaison d'une diminution de la consommation de certains produits (beurre et poudre de lait) et de l'augmentation de la consommation d'autres produits (fromage et autres produits laitiers).

Au total, l'excédent de la production sur la consommation est compris entre 9,0 et 9,5 Mt sur l'ensemble de la période.

412. Hypothèses et prévisions sur les bilans du fromage

Tableau A1.17. Bilans prévisionnels dans le secteur du fromage dans l'UE, CE, 1997 (1000 t)

FROMAGE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	6 291	6 445	6 446	6 476	6 506	6 535	6 580	6 648	6 715	6 782	6 842
consommation	5 894	6 013	6 081	6 150	6 218	6 286	6 353	6 421	6 488	6 555	6 615
importations	83	90	114	137	160	183	194	194	194	194	194
stocks initiaux	103	115	121	121	121	121	121	121	121	121	121
"surplus"	583	637	600	584	569	553	542	542	542	542	542
exportations	528	495	479	463	448	432	421	421	421	421	421
(limite exportations subventionnées)	427	405	384	363	342	321	321	321	321	321	321
stocks finaux	115	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121
consommation par tête (kg/an)	15,83	16,1	16,22	16,35	16,48	16,6	16,74	16,88	17,02	17,16	17,28

La consommation de fromage augmente de 6,0 Mt en 1996 à 6,6 Mt en 2005 (soit une augmentation annuelle moyenne de 1,1 %). Le respect des engagements AAUR (supposés prolongés sur la période 2001-2005) conduit à une augmentation du niveau des importations, qui s'établissent à 0,2 Mt à partir de 2001. Il conduit également à une diminution du niveau des exportations subventionnées. Il est supposé qu'une partie des exportations peuvent être réalisées sans subventions, et que le niveau d'exportations s'établit à 0,4 Mt par an à partir de 2001, soit 0,1 Mt au dessus du plafond

d'exportations subventionnées. Le niveau de production présenté dans les bilans prévisionnels est alors obtenu par solde d'après les autres postes du bilan, comme celui qui permet de maintenir les volumes stockés à un niveau constant (ce volume de production n'est donc pas à proprement parler une prévision). Il apparaît qu'une croissance limitée de la production de fromage, de 6,4 Mt en 1996 à 6,8 Mt en 2005 (soit une augmentation annuelle moyenne de 0,7 %), permet de maintenir les stocks à leur niveau initial.

413. Hypothèses et prévisions sur les bilans du beurre

Tableau A1.18. Bilans prévisionnels dans le secteur du beurre dans l'UE, CE, 1997 (1000 t)

BEURRE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	1 864	1 870	1 852	1 852	1 851	1 849	1 847	1 838	1 829	1 820	1 807
consommation	1 728	1 716	1 704	1 692	1 680	1 668	1 655	1 642	1 629	1 616	1 601
importations	72	80	83	86	89	92	95	95	95	95	95
stocks initiaux	118	85	107	68	39	18	7	0	0	0	0
"surplus"	326	319	338	314	299	291	294	291	295	299	301
exportations	229	170	270	275	280	285	293	290	294	298	301
(limite exportations subventionnées)	488	470	452	435	417	399	399	399	399	399	399
stocks finaux	85	107	68	39	18	7	0	0	0	0	0
consommation par tête (kg/an)	4,65	4,61	4,56	4,52	4,47	4,42	4,38	4,33	4,29	4,24	4,19

En ce qui concerne le beurre, les prévisions tablent sur une diminution de la consommation totale, de 1,7 Mt en 1996 à 1,6 Mt en 2005 (soit une diminution annuelle moyenne de 0,7 %). Il est supposé que la production de beurre reste stable jusqu'à 2001 puis diminue un peu (soit une diminution de 0,4 % en moyenne annuelle, de 1996 à 2005). Les importations sont supposées déterminées par les accords du GATT et s'établissent à 0,1 Mt à partir de 2001. Sous ces hypothèses, à partir de la fin de l'année 2001, les stocks de beurre s'annulent ; tandis que les exportations s'établissent aux alentours de 0,3 Mt, soit 0,1 Mt en dessous du plafond GATT d'exportations subventionnées. Ce bilan prévisionnel indique donc qu'une réduction limitée de la production suffirait à retrouver de la marge à l'exportation tout en annulant les stocks de beurre. La Commission souligne toutefois que le niveau d'exportations en fin de période, à 0,3 Mt, est élevé, et qu'il n'est pas certain que le marché mondial fournira des débouchés suffisants exporter un tel volume.

414. Hypothèses et prévisions sur les bilans de la poudre de lait écrémé

Tableau A1.19. Bilans prévisionnels dans le secteur de la poudre de lait écrémé dans l'UE, CE, 1997 (1000 t)

POUDRE DE LAIT ECREME	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
production	1 276	1 260	1 224	1 197	1 171	1 145	1 119	1 078	1 039	1 000	961
consommation	1 084	1 028	979	958	937	916	895	874	853	832	811
humaine	348	335	310	314	318	322	326	330	334	338	341
alimentation animale, etc	736	694	669	644	619	594	569	544	519	494	470
importations	42	50	58	67	76	86	92	92	92	92	92
stocks initiaux	72	14	125	113	115	134	170	213	236	241	228
"surplus"	306	296	428	419	425	449	486	509	514	501	470
exportations	376	220	316	304	291	279	273	273	273	273	273
(limite exportations subventionnées)	335	323	310	298	285	273	273	273	273	273	273
stocks finaux	14	125	113	115	134	170	213	236	241	228	197
consommation par tête (kg/an)	2,92	2,76	2,62	2,56	2,49	2,43	2,37	2,31	2,25	2,19	2,14

Il est supposé que la consommation de poudre de lait écrémé diminue de 1,0 Mt en 1996 à 0,8 Mt en 2005 (soit une diminution annuelle moyenne de 2,3 %), principalement par diminution de la consommation animale. Les niveaux d'importations et d'exportations sont supposés déduits des contraintes GATT, la possibilité d'exportations non subventionnées n'étant pas envisagée. La production est susceptible de diminuer pour deux raisons : la diminution des disponibilités en lait ; et l'utilisation croissante de lait écrémé dans la fabrication d'autres produits laitiers (fromages et produits frais). Sans préciser la méthode de calcul utilisée, la CE table alors sur une diminution de la production de 1,3 Mt en 1996 à 1,0 Mt en 2005 (soit une diminution annuelle moyenne de 2,6 %). Sous ces hypothèses, le niveau de surplus augmente sur la période 1996-2005, ce qui se répercute en une augmentation des stocks de ce produit, qui atteignent 0,24 Mt en 2003 puis 0,20 Mt en 2005.

415. Conclusion partielle

Selon les prévisions de la CE, un maintien du quota à son niveau actuel, accompagné d'une résorption de la production hors quota, suffiraient à maintenir équilibrés les marchés du fromage et du beurre, mais conduiraient à une augmentation des stocks de poudre de lait écrémé.

Toutefois, l'allocation des matières grasses et des matières protéiques du lait entre les différents produits, sous-jacente à l'élaboration des différents bilans, n'est pas présentée ; en outre, l'analyse ne présente pas les bilans du poste "autres produits laitiers".

42. Les prévisions de FAPRI (1998)

421. Hypothèses et prévisions sur la production de lait

Les prévisions de FAPRI sont établies en supposant que le niveau du quota laitier est constant. A la différence des prévisions de la CE, il n'est pas supposé que le niveau de production se rétablit progressivement au niveau du quota de production (autrement dit, il n'est pas supposé que la

production hors-quota s'annule). Il en résulte un excédent à écouler plus fort que dans les prévisions de la CE.

Tableau A1.20. Bilans prévisionnels dans le secteur du lait dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
production de lait	121 270	120 967	120 969	120 951	120 915	120 912	120 931	120 955	120 981	120 999	121 019
lait liquide	34 020	34 028	33 953	33 891	33 806	33 686	33 549	33 400	33 247	33 087	32 912
transformation	87 505	87 323	87 528	87 687	87 852	88 080	88 343	88 623	88 907	89 191	89 487

422. Hypothèses et prévisions sur les bilans du fromage

Tableau A1.21. Bilans prévisionnels dans le secteur du fromage dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

fromage	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
production	5 734	5 756	5 828	5 877	5 925	5 975	6 026	6 077	6 132	6 188	6 239
stocks initiaux	1 408	1 377	1 344	1 347	1 356	1 362	1 364	1 363	1 360	1 358	1 355
consommation	5 314	5 453	5 511	5 574	5 633	5 685	5 735	5 784	5 833	5 882	5 930
exportations nettes	359	336	314	294	285	288	292	296	302	308	314
stocks finaux	1 377	1 344	1 347	1 356	1 362	1 364	1 363	1 360	1 358	1 355	1 351

Les bilans prévisionnels du fromage font apparaître une croissance modérée de la production et de la consommation, tandis que les exportations nettes, supposées contraintes par l'AAUR, diminuent jusqu'à 2001, puis augmentent légèrement (ce qui correspond sans doute à l'hypothèse de débouchés croissants pour les exportations non subventionnées de fromage). Au total, le niveau des stocks varie très peu et reste toujours compris entre 1,34 et 1,38 Mt.

Les prévisions de FAPRI dans le secteur du fromage corroborent donc celle de la CE, dans le sens où le niveau des stocks reste presque constant. Ce niveau est cependant très supérieur à celui donné par la CE (1 Mt contre 0,1 Mt), sans doute en raison d'une définition différente de la base utilisée pour les prévisions.

423. Hypothèses et prévisions sur les bilans du beurre

Tableau A1.22. Bilans prévisionnels dans le secteur du beurre dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

beurre	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
production	1 695	1 727	1 719	1 718	1 713	1 705	1 697	1 690	1 680	1 671	1 663
stocks initiaux	247	220	206	202	205	208	209	209	209	209	209
consommation	1 636	1 606	1 598	1 589	1 581	1 572	1 563	1 553	1 542	1 531	1 520
exportations nettes	134	135	125	125	128	132	134	137	138	139	144
stocks finaux	220	206	202	205	208	209	209	209	209	209	210

Les prévisions de FAPRI font apparaître une diminution régulière de la consommation de beurre, de 0,7 % par an en moyenne entre 1997 et 2005, donc équivalente à celle prévue par la CE. La production diminue au même rythme, si bien que les niveaux des exportations nettes et des stocks finaux restent constants.

Ces prévisions sont cohérentes avec celle de la CE. Mais le niveau d'exportations nettes prévu par FAPRI est légèrement inférieur à celui prévu par la CE (autour de 0,13 Mt pour FAPRI, contre 0,20 Mt pour la CE, à partir de 2001). Ceci résulte soit d'une hypothèse d'accès courant plus important, soit d'une hypothèse de débouchés à l'exportation plus réduits. Les stocks finaux restent constants, à 0,2 Mt, dans les prévisions de FAPRI, tandis qu'ils s'annulent dans les prévisions de la CE.

424. Hypothèses et prévisions sur les bilans de la poudre de lait écrémé

Tableau A1.23. Bilans prévisionnels dans le secteur de la poudre de lait écrémé dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

poudre de lait écrémé	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
production	1 150	1 141	1 106	1 090	1 066	1 037	1 010	983	952	921	895
stocks initiaux	214	224	259	283	301	309	300	282	257	235	213
consommation	848	868	868	862	854	841	825	807	791	775	754
exportations nettes	220	238	214	210	204	204	204	201	184	168	173
stocks finaux	214	224	283	301	309	300	282	257	235	213	181

Les prévisions de FAPRI font apparaître une réduction de la consommation de poudre de lait écrémé, de 0,8 % par an en moyenne entre 1997 et 2005, soit une diminution trois fois moins importante que celle prévue par la CE. La production diminue de 2,2 % par an en moyenne sur la même période, soit une diminution équivalente à celle prévue par la CE. Les exportations nettes, déduites des engagements AAUR, sont à des niveaux comparables à celles des prévisions CE.

In fine, en raison d'une prévision plus optimiste sur la consommation intérieure de poudre de lait écrémé, les prévisions FAPRI font apparaître que le niveau de stocks fin 2005 est équivalent à celui de fin 1997. Mais le niveau de stocks retenu pour l'année initiale 1997 est égal à 0,12 Mt, et deux fois plus élevé que celui retenu par la CE pour la même année. Il en résulte que les deux prévisions aboutissent à un niveau de stock équivalent en 2005. Ce niveau de stocks résulte d'une dégradation de la situation initiale dans les prévisions de la CE, tandis qu'il est équivalent à la situation initiale dans les prévisions de FAPRI.

425. Hypothèses et prévisions sur les bilans de la poudre de lait entière

Tableau A1.24. Bilans prévisionnels dans le secteur de la poudre de lait entière dans l'UE, FAPRI, 1998 (1000 t)

poudre de lait entière	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
production	964	921	901	873	861	862	865	868	874	881	885
stocks initiaux	40	54	53	53	53	53	53	53	53	53	53
consommation	394	405	409	413	417	420	423	425	428	430	433
exportations nettes	537	517	492	459	443	442	442	443	447	450	452
stocks finaux	54	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53

En outre, des bilans prévisionnels de la poudre de lait entière figurent dans les données de FAPRI, contrairement aux données de la CE. Ces prévisions font apparaître un niveau de stocks constant.

4.3. Conclusion

Il ressort de la comparaison des bilans prévisionnels de la CE et de FAPRI qu'un maintien de la politique actuelle dans le secteur laitier ne devrait pas conduire à un déséquilibre majeur pour les différents produits laitiers étudiés (fromage, beurre, poudre de lait écrémé, ainsi que poudre de lait entière pour FAPRI). Ces prévisions sont toutefois sensibles aux hypothèses réalisées sur l'adaptation ou non de la production laitière au niveau du quota, et sur les rythmes de variation de la consommation des différents produits laitiers. En outre, les modalités sous-jacentes d'allocation des matières grasses et des matières protéiques entre les différents postes étudiés ne sont pas précisées ; et le poste "autres produits laitiers" n'apparaît pas dans les prévisions CE, tandis qu'il comprend seulement la poudre de lait entière dans les prévisions FAPRI. Il en résulte une incertitude sur la contrainte effective à l'exportation et sur le niveau de stockage associés à chacune de ces prévisions.

Annexe 2. Importance des marchés à l'exportation pour les productions agricoles françaises

Tableau A2.1. Céréales, France

Total céréales France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1960-1970	---	---	0.25
1970-1975	---	---	0.30
1975-1980	0.24	0.17	0.41
1980-1985	0.24	0.25	0.49
1985-1990	0.30	0.25	0.55
1990-1993	0.31	0.25	0.56

source : base CRONOS - Eurostat

Tableau A2.2. Blé tendre, France

Blé tendre France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1960-1970	---	---	0.33
1970-1975	---	---	0.29
1975-1980	0.24	0.25	0.49
1980-1985	0.18	0.39	0.57
1985-1990	0.26	0.35	0.61
1990-1993	0.24	0.34	0.58

source : base CRONOS - Eurostat

Tableau A2.3. Maïs, France

Maïs France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1960-1970	---	---	0.29
1970-1975	---	---	0.24
1975-1980	0.30	0.03	0.33
1980-1985	0.39	0.03	0.42
1985-1990	0.45	0.08	0.53
1990-1993	0.49	0.06	0.55

source : base CRONOS - Eurostat

Tableau A2.4. Poudre de lait écrémé, France

Poudre de lait écrémé France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1964-1970	---	---	0.40
1970-1975	---	---	0.29
1975-1980	0.15	0.09	0.24
1980-1985	0.20	0.04	0.24
1985-1990	0.19	0.03	0.22
1990-1996	0.17	0.05	0.22

source : base PSD View

Tableau A2.5. Beurre, France

Beurre France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1964-1970	---	---	0.12
1970-1975	---	---	0.16
1975-1980	0.06	0.15	0.21
1980-1985	0.07	0.19	0.26
1985-1990	0.12	0.12	0.24
1990-1996	0.14	0.07	0.21

source : base PSD View

Tableau A2.6. Volailles, France

Total Volailles France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1964-1970	---	---	0.04
1970-1975	---	---	0.06
1975-1980	0.04	0.11	0.15
1980-1985	0.05	0.22	0.27
1985-1990	0.09	0.19	0.28
1990-1997	0.19	0.20	0.39

source : base PSD View

Tableau A2.7. Bœuf - veau, France

Total Bœuf - veau France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1960-1970	---	---	0.08
1970-1975	---	---	0.11
1975-1980	0.10	0.06	0.16
1980-1985	0.10	0.09	0.19
1985-1990	0.12	0.14	0.26
1990-1997	0.17	0.11	0.28

source : base PSD View

Tableau A2.8. Porc, France

Porc France	Exportations vers UE / Production	Exportations hors UE / Production	Exportations totales / Production
1964-1970	---	---	0.02
1970-1975	---	---	0.03
1975-1980	0.02	0.02	0.04
1980-1985	0.02	0.01	0.03
1985-1990	0.06	0.02	0.08
1990-1997	0.15	0.03	0.18

source : base PSD View

Annexe 3. Importance des marchés à l'exportation pour les productions agricoles communautaires (UE-15)

Tableau A3.1. Céréales, UE

Total céréales UE	Exportations totales / Production
1960-1970	---
1970-1975	---
1975-1980	0.14
1980-1985	0.17
1985-1990	0.18
1990-1992	0.19

source : base CRONOS - Eurostat

Tableau A3.2. Blé tendre, UE

Blé tendre UE	Exportations totales / Production
1960-1970	---
1970-1975	---
1975-1980	0.18
1980-1985	0.15
1985-1990	0.10
1990-1993	0.11

source : base CRONOS - Eurostat

Tableau A3.3. Maïs, UE

Maïs UE	Exportations totales / Production
1960-1970	---
1970-1975	---
1975-1980	0.17
1980-1985	0.04
1985-1990	0.02
1990-1993	0.02

source : base CRONOS - Eurostat

Tableau A3.4. Poudre de lait écrémé, UE

Poudre de lait écrémé UE	Exportations totales / Production
1964-1970	0.35
1970-1975	0.34
1975-1980	0.19
1980-1985	0.18
1985-1990	0.25
1990-1996	0.22

source : base PSD View

Tableau A3.5. Beurre, UE

Beurre UE	Exportations totales / Production
1964-1970	0.16
1970-1975	0.17
1975-1980	0.13
1980-1985	0.18
1985-1990	0.22
1990-1996	0.14

source : base PSD View

Tableau A3.6. Volailles, UE

Total Volailles UE	Exportations totales / Production
1964-1970	0.07
1970-1975	0.04
1975-1980	0.05
1980-1985	0.07
1985-1990	0.07
1990-1997	0.09

source : base PSD View

Tableau A3.7. Bœuf - veau, UE

Total Bœuf - veau UE	Exportations totales / Production
1960-1970	0.07
1970-1975	0.07
1975-1980	0.05
1980-1985	0.08
1985-1990	0.13
1990-1997	0.12

source : base PSD View

Tableau A3.8. Porc, UE

Porc UE	Exportations totales / Production
1964-1970	0.11
1970-1975	0.11
1975-1980	0.05
1980-1985	0.05
1985-1990	0.05
1990-1997	0.04

source : base PSD View

Annexe 4. Impact de la tarification sur le taux de protection pour le blé, le maïs, le beurre, la poudre de lait écrémé et la viande bovine dans l'UE

Cette annexe présente des prévisions sur les niveaux de protection de cinq produits agricoles (blé, maïs, viande bovine, beurre, et poudre de lait écrémé) dans l'UE, à l'horizon 2006. Ces prévisions sont réalisées sous différentes hypothèses sur les niveaux des prix mondiaux d'une part, et sur les niveaux des équivalents tarifaires appliqués après 2000 d'autre part. Elles portent sur la période 1997 - 2006 pour la viande bovine, le beurre et la poudre de lait écrémé ; et sur la période 96/97 - 06/07 pour le blé et le maïs.

Pour chacun des cinq produits considérés, les prévisions sont présentées en trois panels. Le premier panel donne les prix institutionnels utilisés (prix d'intervention et prix de déclenchement de l'intervention), ainsi que les prix mondiaux retenus. Le second et le troisième panel présentent le calcul des taux de protection prévus, sous deux scénarios alternatifs. Dans les deux cas, il est supposé que l'AAUR est appliqué sur la période 1995-2001. Les deux scénarios correspondent alors à deux hypothèses différentes pour la période 2001-2006, à savoir, une prolongation de l'AAUR, ou une nouvelle réduction des équivalents tarifaires. Les sources utilisées et les hypothèses réalisées sont détaillées ci-dessous.

1. Prix d'intervention et prix mondiaux retenus

Le prix d'intervention est celui qui résulte de l'application de la réforme de la PAC de 1992 pour la période 1996-1999³ ; et celui qui est proposé par la Commission dans le paquet Santer pour la période 2000-2006. Conformément aux propositions du paquet Santer, la baisse de prix à partir de l'an 2000 est appliquée en une fois pour les céréales, en quatre fois pour le beurre et la poudre de lait écrémé, et en trois fois pour la viande bovine, avec, la troisième année, un remplacement du prix d'intervention par un prix de base servant à déterminer le déclenchement du stockage privé. Le prix de déclenchement de l'intervention est égal au prix d'intervention pour le blé, le maïs et la poudre de lait écrémé ; il est inférieur au prix d'intervention de 20 % pour le boeuf, et de 10 % pour le beurre. Pour les céréales, le prix d'intervention multiplié par 155 %, qui entre dans le calcul du taux de protection, est également indiqué.

Le prix mondial de référence est issu des prévisions de FAPRI (1998). Il est donné en dollars et en ECU, afin de mettre en évidence l'hypothèse sous-jacente de taux de change entre ces deux monnaies utilisée par FAPRI. Deux autres prix mondiaux sont également utilisés. Le premier, qui correspond à une hypothèse basse, est égal à 80 % du prix mondial de référence en ECU. Le second, qui correspond à une hypothèse haute, est égal à 120 % du prix mondial de référence en ECU. Les deux hypothèses - basse et haute - rendent compte des deux "déviations" potentielles par rapport aux prévisions de

³ Ou, pour les céréales, pour la période 95/96 - 99/00.

FAPRI : la déviation sur le niveau du prix mondial exprimé en dollar ; et la déviation du taux de change dollar - ECU.

2. Calcul des taux de protection dans le premier scénario (application de l'AAUR sur la période 1996-2000 ; maintien de l'équivalent tarifaire de l'an 2000 sur la période 2001-2006)

L'équivalent tarifaire est celui qui correspond aux engagements AAUR de l'UE pour la période 1996-2000 (source : ???). Dans le cas de la viande bovine, l'équivalent tarifaire est la somme d'un droit spécifique et d'un droit ad valorem. Dans ce premier scénario, il est supposé que l'équivalent tarifaire de l'an 2000 est maintenu sur la période 2001-2006.

Le tableau donne ensuite le prix d'entrée, sous les trois hypothèses réalisées (hypothèse de référence, hypothèse basse et hypothèse haute). Pour le beurre et la poudre de lait écrémé, le prix d'entrée est égal à la somme de l'équivalent tarifaire et du prix mondial. Pour le blé et le maïs, le prix d'entrée est égal au minimum de la somme de l'équivalent tarifaire et du prix mondial d'une part, et de 155 % du prix d'intervention d'autre part. Enfin, pour la viande bovine, le prix d'entrée est obtenu selon l'équation : $\text{prix d'entrée} = (1 + \text{équivalent tarifaire ad valorem}) \times \text{prix mondial} + \text{équivalent tarifaire spécifique}$.

Le tableau donne enfin le taux de protection, qui est égal au ratio du prix d'entrée par rapport au prix de déclenchement de l'intervention.

3. Calcul des taux de protection dans le second scénario (application de l'AAUR sur la période 1996-2000 ; réduction de l'équivalent tarifaire de l'an 2000 de 36 % en moyenne, sur six ans, de 2001 à 2006)

Comme dans le premier scénario, l'équivalent tarifaire est celui qui correspond aux engagements AAUR de l'UE pour la période 1996-2000. Il est alors supposé que l'équivalent tarifaire de l'an 2000 subit une nouvelle réduction sur la période 2001-2006. Cette réduction, égale à 36 % en moyenne sur les six ans, est appliquée de façon linéaire. Dans le cas de la viande bovine, elle s'applique aux deux composantes de l'équivalent tarifaire, soit la composante spécifique et la composante ad valorem. Le calcul du taux de protection est alors équivalent à celui du premier scénario.

prix institutionnels et prix mondiaux

	unités	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
prix d'intervention	ECU/tonne	119,2	119,2	119,2	119,2	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4
prix de déclenchement de l'intervention	ECU/tonne	119,2	119,2	119,2	119,2	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4
155% du prix d'intervention	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix mondial	\$US/tonne	184,0	155,0	150,0	151,0	157,0	159,0	160,0	162,0	164,0	166,0	171,0
prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	145,0	136,7	137,4	135,4	137,8	138,2	138,3	139,4	140,4	141,4	144,9
prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	116,0	109,4	109,9	108,3	110,2	110,5	110,7	111,5	112,3	113,1	115,9
prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	174,0	164,1	164,8	162,5	165,4	165,8	166,0	167,2	168,5	169,7	173,9

premier scénario : application de l'AAUR sur la période 95/96 - 00/01 ; maintien de l'équivalent tarifaire de 00/01 sur la période 01/02 - 06/07

	unités	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
équivalent tarifaire	ECU/tonne	131,1	122,2	113,2	104,3	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	276,1	258,9	250,6	239,7	233,2	233,5	233,7	234,7	235,7	236,7	240,3
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	247,1	231,5	223,1	212,6	205,6	205,9	206,0	206,9	207,7	208,5	211,3
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	305,1	286,2	278,1	266,8	260,7	261,2	261,4	262,6	263,8	265,0	269,3
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
protection hypothèse référence	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%
protection hypothèse basse	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%
protection hypothèse haute	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%

second scénario : application de l'AAUR sur la période 95/96 - 00/01 ; nouvelle réduction de l'équivalent tarifaire de 00/01 sur la période 01/02 - 06/07, de 36 % en moyenne

	unités	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
équivalent tarifaire	ECU/tonne	131,1	122,2	113,2	104,3	95,4	89,6	83,9	78,2	72,5	66,8	61,0
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	276,1	258,9	250,6	239,7	233,2	227,8	222,3	217,6	212,9	208,1	205,9
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	247,1	231,5	223,1	212,6	205,6	200,2	194,6	189,7	184,8	179,9	177,0
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	305,1	286,2	278,1	266,8	260,7	255,4	249,9	245,4	240,9	236,4	234,9
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
protection hypothèse référence	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%
protection hypothèse basse	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%
protection hypothèse haute	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%

Note 1 : le prix d'entrée est égal au minimum de la somme (équivalent tarifaire + prix mondial) et de 155 % du prix d'intervention.

Note 2 : la baisse du prix d'intervention est appliquée en une fois en 2000/01.

Tableau A4.2. Maïs

prix institutionnels et prix mondiaux

	unités	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
prix d'intervention	ECU/tonne	119,2	119,2	119,2	119,2	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4
prix de déclenchement de l'intervention	ECU/tonne	119,2	119,2	119,2	119,2	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4
155% du prix d'intervention	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix mondial	\$US/tonne	121,0	113,0	108,0	107,0	109,0	111,0	112,0	115,0	117,0	119,0	122,0
prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	95,3	99,7	98,9	95,9	95,7	96,5	96,8	98,9	100,2	101,4	103,4
prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	76,3	79,7	79,1	76,7	76,5	77,2	77,5	79,1	80,1	81,1	82,7
prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	114,4	119,6	118,7	115,1	114,8	115,7	116,2	118,7	120,2	121,6	124,1

premier scénario : application de l'AAUR sur la période 95/96 - 00/01 ; maintien de l'équivalent tarifaire de 00/01 sur la période 01/02 - 06/07

	unités	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
équivalent tarifaire	ECU/tonne	129,4	120,5	111,7	102,9	94,1	94,1	94,1	94,1	94,1	94,1	94,1
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	224,7	220,2	210,6	198,8	189,8	190,5	190,9	193,0	194,2	195,4	197,5
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	205,6	200,3	190,8	179,6	170,6	171,2	171,5	173,2	174,2	175,2	176,8
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	243,8	240,1	230,4	218,0	208,9	209,8	210,3	212,8	214,3	215,7	218,1
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	179,6	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
protection hypothèse référence	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%
protection hypothèse basse	%age	155%	155%	155%	151%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%
protection hypothèse haute	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%

second scénario : application de l'AAUR sur la période 95/96 - 00/01 ; nouvelle réduction de l'équivalent tarifaire de 00/01 sur la période 01/02 - 06/07, de 36 % en moyenne

	unités	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
équivalent tarifaire	ECU/tonne	129,4	120,5	111,7	102,9	94,1	88,4	82,8	77,1	71,5	65,9	60,2
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	224,7	220,2	210,6	198,8	189,8	184,9	179,6	176,1	171,7	167,2	163,6
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	205,6	200,3	190,8	179,6	170,6	165,6	160,3	156,3	151,6	146,9	142,9
éq. tarifaire + prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	243,8	240,1	230,4	218,0	208,9	204,2	199,0	195,9	191,7	187,5	184,3
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	179,6	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	146,9	142,9
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	184,7	184,7	184,7	184,7	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8	147,8
protection hypothèse référence	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%
protection hypothèse basse	%age	155%	155%	155%	151%	155%	155%	155%	155%	155%	154%	150%
protection hypothèse haute	%age	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%	155%

Note 1 : le prix d'entrée est égal au minimum de la somme (équivalent tarifaire + prix mondial) et de 155 % du prix d'intervention.

Note 2 : la baisse du prix d'intervention est appliquée en une fois en 2000/01.

Tableau A4.3. Beurre

prix institutionnels et prix mondiaux

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
prix d'intervention	ECU/tonne	3282	3282	3282	3159	3036	2913	2790	2790	2790	2790
prix de déclenchement de l'intervention	ECU/tonne	2954	2954	2954	2843	2732	2622	2511	2511	2511	2511
prix mondial	\$US/tonne	1661	1851	1878	1894	1896	1917	1935	1958	1966	1980
prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	1465	1695	1684	1662	1648	1657	1665	1676	1674	1678
prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	1172	1356	1347	1330	1318	1326	1332	1341	1340	1342
prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	1758	2034	2021	1995	1977	1989	1998	2011	2009	2014

premier scénario : application de l'AAUR sur la période 1995 - 2000 ; maintien de l'équivalent tarifaire de 2000 sur la période 2001 - 2006

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
équivalent tarifaire	ECU/tonne	2429	2251	2073	1896	1896	1896	1896	1896	1896	1896
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	3894	3946	3757	3558	3543	3553	3560	3572	3570	3574
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	3601	3607	3420	3226	3214	3222	3227	3237	3235	3238
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	4187	4285	4094	3891	3873	3885	3893	3907	3905	3909
protection hypothèse référence	%age	132%	134%	127%	125%	130%	136%	142%	142%	142%	142%
protection hypothèse basse	%age	122%	122%	116%	113%	118%	123%	129%	129%	129%	129%
protection hypothèse haute	%age	142%	145%	139%	137%	142%	148%	155%	156%	156%	156%

second scénario : application de l'AAUR sur la période 1995 - 2000 ; nouvelle réduction de l'équivalent tarifaire de 2000 sur la période 2001 - 2006, de 36 % en moyenne

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
prix d'intervention	ECU/tonne	3282	3282	3282	3159	3036	2913	2790	2790	2790	2790
prix de déclenchement de l'intervention	ECU/tonne	2954	2954	2954	2843	2732	2622	2511	2511	2511	2511
équivalent tarifaire	ECU/tonne	2429	2251	2073	1896	1782	1668	1554	1441	1327	1213
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	3894	3946	3757	3558	3429	3326	3219	3117	3001	2891
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	3601	3607	3420	3226	3100	2994	2886	2782	2667	2556
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	4187	4285	4094	3891	3759	3657	3552	3452	3336	3227
protection hypothèse référence	%age	132%	134%	127%	125%	126%	127%	128%	124%	120%	115%
protection hypothèse basse	%age	122%	122%	116%	113%	113%	114%	115%	111%	106%	102%
protection hypothèse haute	%age	142%	145%	139%	137%	138%	140%	141%	137%	133%	129%

Note 1 : le prix d'entrée est égal à la somme de l'équivalent tarifaire et du prix mondial.

Note 2 : la baisse du prix d'intervention est appliquée en quatre fois à partir de 2000.

Tableau A4.4. Poudre de lait écrémé

prix institutionnels et prix mondiaux

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
prix d'intervention	ECU/tonne	2055	2055	2055	1978	1901	1824	1747	1747	1747	1747
prix de déclenchement de l'intervention	ECU/tonne	2055	2055	2055	1978	1901	1824	1747	1747	1747	1747
prix mondial	\$US/tonne	1850	1628	1759	1815	1865	1899	1950	2015	2114	2214
prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	1632	1491	1577	1593	1621	1642	1678	1725	1801	1876
prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	1305	1193	1262	1274	1296	1314	1342	1380	1440	1501
prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	1958	1789	1892	1912	1945	1970	2013	2070	2161	2252

premier scénario : application de l'AAUR sur la période 1995 - 2000 ; maintien de l'équivalent tarifaire de 2000 sur la période 2001 - 2006

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
équivalent tarifaire	ECU/tonne	1337	1287	1238	1188	1188	1188	1188	1188	1188	1188
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	2968	2778	2815	2781	2809	2830	2866	2913	2989	3064
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	2642	2480	2499	2462	2484	2502	2530	2568	2628	2689
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	3295	3076	3130	3100	3133	3158	3201	3258	3349	3440
protection hypothèse référence	%age	144%	135%	137%	141%	148%	155%	164%	167%	171%	175%
protection hypothèse basse	%age	129%	121%	122%	124%	131%	137%	145%	147%	150%	154%
protection hypothèse haute	%age	160%	150%	152%	157%	165%	173%	183%	186%	192%	197%

second scénario : application de l'AAUR sur la période 1995 - 2000 ; nouvelle réduction de l'équivalent tarifaire de 2000 sur la période 2001 - 2006, de 36 % en moyenne

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
équivalent tarifaire	ECU/tonne	1337	1287	1238	1188	1148	1109	1069	1030	990	950
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	2968	2778	2815	2781	2769	2751	2747	2754	2791	2827
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	2642	2480	2499	2462	2445	2422	2411	2409	2430	2451
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	3295	3076	3130	3100	3093	3079	3082	3099	3151	3202
protection hypothèse référence	%age	144%	135%	137%	141%	146%	151%	157%	158%	160%	162%
protection hypothèse basse	%age	129%	121%	122%	124%	129%	133%	138%	138%	139%	140%
protection hypothèse haute	%age	160%	150%	152%	157%	163%	169%	176%	177%	180%	183%

Note 1 : le prix d'entrée est égal à la somme de l'équivalent tarifaire et du prix mondial.

Note 2 : la baisse du prix d'intervention est appliquée en quatre fois à partir de 2000.

Tableau A4.5. Viande bovine

prix institutionnels et prix mondiaux

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
prix d'intervention	ECU/tonne	3475	3475	3475	3128	2780					
prix de déclenchement / de stockage privé	ECU/tonne	2780	2780	2780	2502	2224	1950	1950	1950	1950	1950
prix mondial	\$US/tonne	1462	1528	1651	1732	1649	1581	1524	1486	1441	1503
prix mondial hypothèse référence	ECU/tonne	1289	1399	1480	1520	1433	1367	1311	1272	1227	1274
prix mondial hypothèse basse	ECU/tonne	1032	1119	1184	1216	1146	1094	1049	1018	982	1019
prix mondial hypothèse haute	ECU/tonne	1547	1679	1776	1824	1720	1640	1573	1526	1473	1528

premier scénario : application de l'AAUR sur la période 1995 - 2000 ; maintien de l'équivalent tarifaire de 2000 sur la période 2001 - 2006

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
équivalent tarifaire : droit spécifique	ECU/tonne	2221	2070	1919	1768	1768	1768	1768	1768	1768	1768
équivalent tarifaire : droit ad valorem	%age	16,4%	15,2%	14,0%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	3722	3682	3606	3483	3385	3310	3247	3203	3153	3205
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	3422	3360	3269	3140	3061	3002	2951	2916	2876	2918
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	4022	4004	3944	3826	3708	3619	3543	3490	3430	3492
protection hypothèse référence	%age	134%	132%	130%	139%	152%	170%	167%	164%	162%	164%
protection hypothèse basse	%age	123%	121%	118%	126%	138%	154%	151%	150%	147%	150%
protection hypothèse haute	%age	145%	144%	142%	153%	167%	186%	182%	179%	176%	179%

second scénario : application de l'AAUR sur la période 1995 - 2000 ; nouvelle réduction de l'équivalent tarifaire de 2000 sur la période 2001 - 2006, de 36 % en moyenne

	unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
équivalent tarifaire : droit spécifique	ECU/tonne	2221	2070	1919	1768	1614	1517	1421	1325	1228	1132
équivalent tarifaire : droit ad valorem	%age	16,4%	15,2%	14,0%	12,8%	12,0%	11,3%	10,5%	9,7%	9,0%	8,2%
prix d'entrée hypothèse référence	ECU/tonne	3722	3682	3606	3483	3219	3038	2870	2721	2565	2510
prix d'entrée hypothèse basse	ECU/tonne	3422	3360	3269	3140	2898	2734	2580	2441	2298	2234
prix d'entrée hypothèse haute	ECU/tonne	4022	4004	3944	3826	3540	3343	3160	3000	2833	2785
protection hypothèse référence	%age	134%	132%	130%	139%	145%	156%	147%	140%	132%	129%
protection hypothèse basse	%age	123%	121%	118%	126%	130%	140%	132%	125%	118%	115%
protection hypothèse haute	%age	145%	144%	142%	153%	159%	171%	162%	154%	145%	143%

Note 1 : l'équivalent tarifaire a deux composantes, une composante spécifique et une composante ad valorem.

Note 2 : le prix d'entrée est calculé selon l'équation : prix d'entrée = (1 + équivalent tarifaire ad valorem) × prix mondial + équivalent tarifaire spécifique.

Note 3 : la baisse du prix d'intervention est appliquée en trois fois à partir de 2000 ; la troisième année, le prix d'intervention est remplacé par un prix de base servant à déterminer le déclenchement du stockage privé.

Annexe 5. Analyse du secteur de la viande bovine

Cette annexe présente successivement la position de la Commission Européenne concernant le marché de la viande bovine, une analyse de l'impact anticipé des propositions Santer sur l'équilibre du marché de la viande bovine et une analyse du degré de découplage des primes bovines.

1. La position de la Commission Européenne

1.1. Les objectifs et les contraintes

La Commission Européenne (CE) justifie ses propositions de réforme de l'Organisation Commune de Marché (OCM) de la viande bovine en soulignant que le maintien de l'actuelle politique aboutira à plusieurs difficultés dans ce secteur. Tout d'abord, le maintien de la politique actuelle risque d'empêcher les agriculteurs européens de participer à la croissance prévue de la demande mondiale, et d'obliger à la constitution de stocks coûteux. En effet, le « surplus » à répartir entre exportations et stocks devrait alors augmenter à partir de 2001, par conjugaison de la reprise du cycle de production de bovins, de la diminution tendancielle de la consommation intérieure et de l'accès à l'importation résultant de l'accord agricole de l'Uruguay Round. Avec un prix mondial trop faible pour permettre d'exporter sans recourir à des subventions, les volumes exportés seraient alors contraints par les engagements de l'accord agricole de l'Uruguay Round. L'augmentation du surplus se traduirait alors directement par une augmentation des stocks, évaluée à 1,5 millions de tonnes à l'horizon 2005 par la CE¹. La CE ne souhaite pas la réapparition de ces coûteux stocks d'intervention qui ont, dans le passé, contribué à ternir l'image de la Politique Agricole Commune (PAC) dans l'opinion publique. La stratégie du statu quo ne facilitera pas non plus l'intégration des Pays d'Europe centrale et orientale dans l'UE, sauf à accepter un coût financier important. La CE souligne également que le public est de plus en plus sensible aux conséquences environnementales des différentes méthodes de production et que la PAC doit répondre aux « nouvelles » attentes de la société en termes de respect de l'environnement, d'aménagement du territoire et de contribution au maintien d'un milieu rural vivant et diversifié. Plus généralement, l'objectif est de « *réconcilier le citoyen, le consommateur, avec la politique agricole* ». Enfin, le prochain cycle de négociations agricoles commerciales multilatérales à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) augmente la nécessité d'une réforme de la politique agricole des marchés, en particulier une réforme de l'OCM de la viande bovine.

1.2. Les propositions de réforme de l'OCM de la viande bovine.

De manière générale, la CE préconise d'améliorer la compétitivité de la viande bovine sur le marché intérieur et extérieur par une diminution du soutien par les prix et propose une compensation de la perte de revenu par une revalorisation des aides directes. Les propositions de la CE sont reprises ci-dessous :

¹ Cf. annexe 1.

- i) démantèlement progressif du régime d'intervention au profit d'un système de stockage privé. Le prix de base pour le stockage privé est fixé à 1950 écus par tonne ; ce régime sera ouvert quand le prix de marché sera inférieur à 103 % du prix de base. Ceci représente une baisse du prix de soutien de 30 % sur la période 2000-2002.
- ii) maintien de la protection à l'entrée et des mesures à l'exportation en accord avec les engagements de l'AAUR.
- iii) compensation de la perte de revenu par un accroissement progressif des primes animales bovines : de 145 à 180 écus/animal pour la prime à la vache allaitante (versement annuel), de 135 à 220 écus/animal pour la prime aux taureaux (versement unique) et de 109 à 170 écus/animal pour la prime aux bœufs (deux versements) ; possibilité d'accorder la prime à la vache allaitante aux génisses (pour un maximum de 20 % des droits à la prime) et introduction d'une prime au titre de la viande pour les vaches laitières, qui représente 35 écus au maximum dans le cas français.
- iv) adaptation des différents mécanismes régissant les primes : scission du montant total de l'aide directe en une aide de base communautaire et une aide supplémentaire régie par des dispositions nationales. Ces paiements supplémentaires pourront être accordés par animal et/ou par hectare de pâturage permanent, dans les limites de montants globaux fixés par Etat membre.
- v) fixation de plafonds régionaux pour le nombre de droits à la prime aux bovins mâles au niveau de 1997-1998² et également de plafonds individuels de 90 animaux par tranches d'âge ; fixation de plafonds individuels pour le nombre de droits à la prime à la vache allaitante³ ; limitation du nombre total d'animaux pouvant bénéficier de la prime spéciale et de la prime à la vache allaitante à 2 Unités Gros Bovins (UGB) par hectare de superficie fourragère avec octroi d'un complément de 100 écus/animal dans le cas où la densité⁴ est inférieure à 1,4 UGB et où les techniques de production sont extensives (pâturages).

2. Les propositions Santer et le marché de la viande bovine

Dans cette section, nous supposons pour simplifier qu'il existe un marché de la viande bovine ; il n'est pas fait de distinctions entre la viande issue de troupeaux allaitants et de troupeaux laitiers, entre la viande de femelles et la viande de mâles, entre la viande d'animaux primés et animaux non primés.

² Sauf pour l'Espagne et le Portugal.

³ Plus précisément, le plafond individuel d'un producteur est égal au nombre de droits à la prime à la vache allaitante qu'il détiendra le 31 décembre 1999. Si, au niveau d'un Etat membre, la somme des droits à la prime dépasse le plafond national égal au niveau de 1995 ou 1996, majoré de 3%, une réduction des plafonds individuels des producteurs est effectuée sans compensation et sur la base de critères objectifs.

⁴ Le calcul du facteur de densité ou chargement est différent selon la prime considérée : seuls les animaux primés sont pris en compte dans le calcul du chargement pour bénéficier de la prime à la vache allaitante ou la prime spéciale au bovins mâles alors que tous les animaux présents sur l'exploitation sont intégrés dans le calcul du chargement pour la prime à l'extensification.

Dans ce cadre simplifié, le problème des excédents sur le marché européen de la viande bovine peut s'analyser à partir de l'équation suivante d'équilibre de marché :

production domestique + importations de pays tiers = consommation domestique + exportations sur pays tiers + variations de stock

La CE prévoit que le maintien des instruments de l'OCM de la viande bovine à leur niveau actuel conduirait à une augmentation substantielle du surplus, se répercutant directement en une augmentation des stocks en raison des limites GATT à l'exportation. Ces prévisions sont confirmées par d'autres analyses réalisées par divers instituts (cf. FAPRI, Chambres d'agriculture, USDA). A ce stade, il convient de souligner qu'une analyse de sensibilité sur ces prévisions⁵ montre que le volume des excédents dépend fortement des hypothèses adoptées sur l'évolution de la consommation domestique.

Il ressort directement de l'équation d'équilibre du marché que quatre canaux principaux, non exclusifs, permettraient d'éviter l'apparition de ces stocks : une maîtrise (diminution) de la production, une diminution des importations, une relance de la consommation domestique ou une augmentation du débouché à l'exportation. La CE propose de réduire les niveaux des prix institutionnels pour permettre « un rééquilibrage de la consommation intérieure de viande au bénéfice de la viande bovine, une amélioration de la compétitivité de la viande européenne sur les marchés mondiaux et la réduction des remboursements à l'exportation vers des destinations traditionnelles ». La CE privilégie la relance de la demande domestique et étrangère pour retrouver un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché européen. Elle rejette l'idée de la mise en place d'un contrôle direct de la production pour faire face à la menace d'excédents, à cause « des problèmes de complexité administrative » qu'une telle solution pourrait entraîner.

2.1 La baisse des prix et la relance de la consommation domestique

Une question qu'il convient naturellement de se poser est de savoir si la baisse proposée des prix institutionnels va effectivement favoriser la consommation domestique. Deux points méritent d'être soulignés. D'une part, l'effet sur la consommation va dépendre du degré de transmission de la baisse du prix à la production au prix à la consommation. Ce degré de transmission dépend du comportement des acteurs situés en aval de la filière, en particulier du comportement des distributeurs. D'autre part, le prix à la consommation de la viande bovine est certainement un élément important dans la décision de consommation par les ménages mais n'est pas le seul facteur explicatif. La demande domestique de viande bovine dépend également du prix à la consommation des autres viandes, du revenu des ménages, des caractéristiques propres du produit (qualité, hygiène, praticité...). Tous ces éléments doivent être considérés simultanément pour pouvoir apprécier l'effet de la proposition Santer sur la consommation de viande bovine et par suite sur le problème des excédents de viande bovine.

⁵ Cf. annexe 1.

A ce stade, il faut remarquer que, parmi les instruments de politique agricole actuellement utilisés par la CE, la baisse des prix institutionnels est le seul véritable outil permettant de favoriser la consommation de viande bovine.

2.2. Les mesures Santer et la production domestique

Dans ses propositions, la CE souligne que la baisse des prix institutionnels devrait favoriser la consommation domestique mais ne se prononce pas quant à l'effet de cette baisse des prix sur l'offre domestique. Il importe cependant de savoir si la baisse des prix, la revalorisation des primes bovines, les conditions de versement de celles-ci vont contribuer à maîtriser indirectement la production ou non.

L'évolution de la production et des prix des gros bovins dans l'UE depuis 1992 est à ce titre instructive. La baisse des prix institutionnels de 15% et la compensation par des primes bovines décidée lors de la réforme de 1992 n'a pas entraîné une réelle maîtrise de l'offre. Par exemple, la production française a certes diminué de 1992 à 1994 mais elle a ensuite augmenté entre 1994 et 1996 (effet de cycle). Le prix moyen pondéré des gros bovins à la production a évolué dans le sens inverse : à la hausse entre 1992 et 1994 puis à la baisse entre 1994 et 1996. En 1994, le prix moyen de marché était même dans l'UE supérieur au prix d'intervention. Compte tenu du fait que les propositions Santer sont globalement un nouveau pas dans la direction de la réforme de 1992, l'on peut comprendre pourquoi la CE ne s'est pas prononcée sur les impacts de ces propositions sur le niveau de la production domestique.

A notre avis, les propositions Santer dans le secteur de la viande bovine vont tout de même contribuer à une maîtrise indirecte de la production pour deux raisons : d'une part la baisse de prix envisagée et la revalorisation des primes sont plus importantes réduisant l'intérêt d'une production non primée ; d'autre part les conditions d'éligibilité aux primes sont ou vont devenir plus contraignantes.

Toutes catégories d'animaux confondus, l'ensemble des primes bovines représentait, en France et en 1995, près de 14,5% des recettes bovines, i.e., de la somme de la valeur des livraisons et des primes bovines⁶. Cette part pourrait représenter plus de 30% après application de l'Agenda 2000. La production de bovins non primés deviendra dans ce cas moins intéressante, sauf si les coûts marginaux de production sont réduits à un niveau inférieur ou égal au prix de marché⁷. Si la production non primée ne présente plus d'intérêt, alors la production de bovins sera limitée par les plafonds régionaux et/ou individuelles de primes⁸.

⁶ Source : Les concours publics à l'agriculture. Ministère de l'agriculture et de la pêche.

⁷ Il serait alors intéressant de connaître les coûts de production de bovins dans les divers bassins de production européens. Ceci permettrait de déterminer les niveaux de production dans ces différents bassins pour différents niveaux de prix.

⁸ Le contingentement actuel de primes ne se traduit pas par le contingentement de la production car le niveau de la prime par rapport au prix permet à certaines exploitations de produire sans prime. Ainsi,

Le contingentement des droits à primes a été, lors de la réforme de 1992, établi principalement pour des raisons budgétaires. Les références ont été assises sur la base du cheptel de 1992 dans le cas de la prime à la vache allaitante, année pendant laquelle des phénomènes de rétention pour maximiser le nombre de droits à la prime ont pu être observés. La fixation lors de la réforme de 1992 de plafonds à un niveau « élevé » n'a pas réellement limité les dépenses, tous les droits à prime n'étant pas toujours utilisés⁹. La CE a déjà réduit le nombre de droits à la prime aux bovins mâles en 1997/1998 et propose de fixer un nouveau plafond plus sévère pour la prime à la vache allaitante. La saturation des plafonds de droits à la prime va dans le sens d'une maîtrise de la production.

2.3. Les mesures Santer et les échanges

Les importations de viande bovine dans l'UE en provenance des pays tiers sont en grande partie régies par les différents accords conclus dans le cadre de l'AAUR, de la convention de Lomé ainsi qu'avec les pays d'Europe centrale et orientale. La menace des excédents à terme de viande bovine sur le marché européen ne peut donc pas se résoudre par une diminution des importations, sauf à engager des renégociations de ces accords, ce qui semble difficile. La réduction des équivalents tarifaires et des droits de douane ad valorem prévue dans l'AAUR ne remet pas actuellement en cause la préférence communautaire mais cette dernière sera amoindrie à la fin de la période d'application de l'AAUR. La proposition de la CE de réduire les prix institutionnels permet d'améliorer la protection du marché européen vis-à-vis du marché mondial. La proposition de la CE présente alors l'avantage de « prévenir » une hausse de ces importations si les équivalents tarifaires et droits de douane ad valorem devaient diminuer à l'avenir.

Un écart important existe actuellement entre les prix prévalant à l'intérieur de l'UE et les prix « mondiaux » prévalant sur les marchés tiers¹⁰. Les exportations de viande bovine de l'UE nécessitent des subventions qui comblent cet écart. Ces dernières sont limitées par l'AAUR sur deux plans : limitations du volume des exportations subventionnées en volume et de la valeur des subventions. La limite en volume était saturée en 1996/1997 tandis que les subventions aux exportations en valeur représentaient 85,9% du montant autorisé. La baisse de prix proposée par la CE va dans le sens d'un rapprochement des prix intérieurs et des prix mondiaux. Pour autant, la baisse des prix est-elle suffisante pour exporter sans subventions et s'astreindre des contraintes de l'AAUR ? Cela va

en 1995 et dans l'UE à 15 pays, 20% de la production de bovins mâles était non primée, de même que 15% des vaches allaitantes n'était pas primée.

⁹ Par exemple, toujours pour l'année 1995 et dans l'UE à 15 pays, 20% du nombre de droits à la prime spéciale aux bovins mâles n'était pas utilisée, 15% pour la prime à la vache allaitante. Le fait que toute la production n'est pas primée et que tous les droits à prime ne sont pas utilisés n'est pas contradictoire mais traduit en particulier la difficile transférabilité des droits à la prime entre les exploitations.

¹⁰ A ce stade, il convient de rappeler cependant qu'il n'existe pas de véritable marché mondial de la viande bovine, compte tenu de l'hétérogénéité des produits et des différentes zones. Deux grands marchés sont généralement distingués : le marché Atlantique et le marché Pacifique. L'UE est uniquement présente sur le marché Atlantique tandis que l'Australie, les Etats-Unis et l'Argentine sont les principaux fournisseurs du marché Pacifique.

dépendre en partie de l'évolution des prix mondiaux¹¹. La CE estime que la réduction du prix européen de 30% permettrait de se situer en dessous du prix américain et par suite d'exporter sans restitution vers les marchés asiatiques. Même si le prix européen devenait inférieur au prix américain, les prévisions de la CE concernant les exportations sont optimistes car elles ne tiennent pas compte du comportement des autres acteurs du marché mondial (Australie, Argentine en particulier).

3. Les propositions Santer et le découplage

L'AAUR exempte d'engagements à réduction les mesures de soutien interne qui ont des effets de distorsion sur les échanges ou la production nuls ou, au plus minimes. En d'autres termes, l'AAUR autorise les mesures de soutien interne découplées (incluses dans la boîte verte). Les mesures couplées (incluses dans la boîte rouge) sont au contraire intégrées dans le calcul de la Mesure Globale de Soutien (MGS) et sont soumises aux engagements de réduction. Le système d'intervention sur la viande bovine est considéré comme une mesure couplée à la production et donc est une mesure rouge au sens de l'AAUR. La suppression de ce système proposée dans le paquet Santer va donc dans le sens du découplage. Les différentes primes bovines ne sont pas considérées comme totalement découplées au sens de l'AAUR mais certaines sont tolérées de manière exceptionnelle (i.e., incluses dans la boîte bleue) au même titre que les aides directes aux producteurs de cultures arables de la réforme de 1992. La question qui se pose alors est de savoir pourquoi ces primes bovines ne sont pas incluses dans la boîte verte et quels sont les critères qui empêchent leur classement dans cette boîte.

Les mesures découplées sont définies dans l'annexe 2 de l'AAUR. L'article 1 de l'annexe 2 définit les deux critères de base qui doivent être respectés pour une inclusion de la mesure dans la boîte verte, i.e., i) le soutien en question doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs, ii) le soutien en question ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. En plus de ces deux critères de base, les versements directs doivent vérifier cinq conditions pour une inclusion dans la boîte verte (article 6 de l'annexe 2). Les autres articles de l'annexe 2 définissent d'autres types d'aides plus spécifiques dont les critères d'attribution répondent à des objectifs précis (programmes environnementaux par exemple). Les cinq critères de l'article 6 sont les suivants :

critère i) : le droit à bénéficier de versements au titre de soutien du revenu découplé sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de base définie et fixe,

¹¹ Il faut noter que, comme pour la consommation domestique, l'élément prix n'est pas le seul facteur explicatif dans les décisions d'échange.

critère ii) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base,

critère iii) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base,

critère iv) : pour une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base,

critère v) : il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

Le tableau A5.1 ci-dessous indique les critères respectés par les principales primes bovines¹² et également les raisons pour lesquelles les autres critères ne sont pas satisfaits. De manière générale, les primes bovines ne respectent tous les critères de l'annexe 2 et ne peuvent être incluses dans la boîte verte. Les deux principaux critères excluant les primes bovines de la boîte verte sont l'indépendance vis-à-vis du type de la production (critère ii) et la non obligation de produire (critère v). Les justifications économiques de ces deux critères clés sont détaillées dans Gohin et al. (1998)¹³. Rappelons simplement ici que l'indépendance vis-à-vis du type de production implique qu'une mesure dé耦plée ne doit pas permettre d'orienter les productions. Le critère de non obligation de produire permet d'éviter le phénomène de « cross-subsidization », i.e., le fait que le versement d'aides directes peut avoir un effet sur l'offre des producteurs les moins efficaces par leur maintien en activité.

¹² Il n'est pas discuté dans le tableau 1 du degré de découplage au sens de l'AAUR de la prime à la désaisonnalisation, de la prime à la transformation des veaux, de la prime à l'allégement des poids des veaux. Le découplage des paiements supplémentaires (ou fonds de flexibilité) n'est pas non plus discuté dans la mesure où les conditions de versements de ces paiements ne sont pas encore précisément définies.

¹³ Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouél C., "Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : définition GATT et interprétation économique". Note pour le ministère de l'agriculture et de la pêche, juillet 1998.

Tableau A5.1. Acceptabilité à l'OMC des aides directes de l'OCM de la viande bovine

Critères de l'annexe 2 de l'AAUR	Prime au maintien de vaches allaitantes (PMTVA)	Primes spéciales aux bovins mâles (PSBM)	Primes à la vache laitière	Complément extensification
Article 1	Respect			
Article 6, critère i)	Respect			
Article 6, critère ii)	Les primes ne respectent pas l'indépendance vis-à-vis du type de production dans la mesure où les montants des primes dépendent des animaux.			
Type de production	Les primes ne respectent pas l'indépendance vis-à-vis du type de production dans la mesure où les montants des primes dépendent des animaux.			
Volume de production	Respect si le producteur utilise totalement ses droits	Respect si le producteur atteint les plafonds de 90 animaux par tranche d'âge	Respect	cf. analyse PMTVA et PSBM
Article 6, critère iii)	Respect, sauf si la possibilité d'ajuster les primes en fonction des conditions de production, de productivité et de marché est utilisée.			
Article 6, critère iv)	Respect au niveau individuel si le producteur utilise totalement ses droits ; Respect au niveau régional	Respect au niveau individuel si tous les producteurs sont aux plafonds ; Respect au niveau régional	Respect	cf. analyse PMTVA et PSBM
Article 6, critère v)	Non respect			
Article 12 (protection de l'environnement)				Non respect

Annexe 6. Analyse du secteur des grandes cultures

Cette annexe présente la position de la Commission Européenne concernant le marché de la viande bovine et une analyse économique des propositions Agenda 2000 du 18 mars 1998.

1. La position de la Commission Européenne

1.1. Les contraintes et les objectifs

Les défis¹ identifiés par la Commission Européenne (CE) pour l'Organisation Commune de Marché (OCM) des cultures arables sont les suivants. Les perspectives de la demande mondiale solvable pour les céréales sont favorables à moyen et long terme. Or, dans le cadre de l'instrumentation actuelle de l'OCM des cultures arables, seule une croissance très forte des stocks d'intervention des céréales à l'horizon 2005 permettra de respecter les engagements internationaux de l'UE, notamment en termes de réduction des exportations subventionnées. Pour que les producteurs de céréales puissent tirer profit de l'évolution positive des marchés mondiaux, la compétitivité des céréales sur le marché intérieur et extérieur doit être améliorée. Le prochain cycle des négociations agricoles multilatérales à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'accession programmée des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) renforcent la nécessité d'une réforme de l'OCM des cultures arables. La CE souhaite maintenir, par le biais d'aides directes, son engagement en faveur de la stabilisation des revenus des agriculteurs, et reconnaître la panoplie des services qu'ils offrent à la société. Selon la CE, les « nouvelles » aides directes aux revenus doivent être mieux ciblées sur ceux qui en ont vraiment besoin, à la fois pour assurer une plus grande équité dans leur distribution et pour contribuer à la cohésion de l'Union dans son ensemble. De plus, ces aides directes doivent permettre de soutenir des formes de production moins intensives.

1.2. Les propositions

De manière générale, les propositions de la CE de réforme de l'OCM des cultures arables consistent à approfondir la réforme de mai 1992, en diminuant le soutien par les prix pour les céréales et en compensant partiellement la baisse de revenu induite par une revalorisation des aides directes assises sur les surfaces en céréales. La solution privilégiée par la CE est donc l'augmentation de la compétitivité prix des céréales communautaires sur les marchés intérieur et extérieur. Les mesures proposées sont les suivantes :

- i) baisse du prix d'intervention de 20% en une seule étape en l'an 2000, de 119,19 écus/tonne à 95,35 écus/tonne ; suppression des majorations mensuelles.
- ii) versement d'une aide directe à l'hectare non différenciée par culture (sauf protéagineux, blé dur) de 66 écus/tonne, chiffre qu'il convient de multiplier par les rendements de référence régionalisés en céréales définis à l'occasion de la réforme de mai 1992 (suppression des surfaces de base pour le maïs,

mais maintien de rendements spécifiques pour les cultures irriguées) ; octroi d'un complément de 6,5 écus/tonne pour les protéagineux, maintien du régime actuel pour le blé dur et inclusion possible des céréales à ensiler.

iii) les montants des paiements à la surface et au titre du gel des terres peuvent être modifiés en fonction de l'évolution de la production, de la productivité et des marchés.

iii) fixation du taux de référence de mise en jachère obligatoire à 0%, suppression du gel extraordinaire et maintien du gel volontaire ; les hectares gelés bénéficient de l'aide non différenciée par culture définie au point ii) ci-dessus.

iv) En ce qui concerne la protection de l'environnement, la Commission propose que les Etats membres, s'ils le désirent, lient les paiements directs au respect de l'environnement. La mise en jachère volontaire restera autorisée, mais le régime sera amélioré, notamment pour prendre en compte les préoccupations environnementales.

2. Analyse des propositions de la Commission Européenne

2.1. Les prévisions de la CE

Les prévisions de la CE sur les équilibres de marché des céréales sont relativement pessimistes, au moins en ce qui concerne le marché du blé. La CE prévoit en effet que le maintien de la politique actuelle ne permettra pas à l'UE d'exporter sur le marché mondial sans subventions et donc que l'UE sera limitée sur ce marché par les niveaux autorisés dans l'accord agricole de l'Uruguay Round. A l'horizon 2005/2006, la CE estime que les stocks de blé pourront atteindre plus de 56 millions de tonnes, ce qui représente environ la moitié de la production européenne prévue pour la campagne 2005/2006. Les prévisions réalisées par d'autres instituts (FAPRI, USDA) suggèrent au contraire des stocks nettement moins importants, compte tenu du fait qu'il est supposé, dans ces deux études, que les prix mondiaux du blé supérieurs au prix communautaire et que l'UE peut exporter ce produit sans subventions.

2.2. La baisse des prix ou la maîtrise directe de l'offre ?

Face à la menace de création d'excédents, la CE propose une baisse des prix institutionnels des céréales et abandonne l'idée d'une maîtrise de l'offre puisque le taux de jachère obligatoire est fixé à 0%. Ces propositions se situent dans la suite logique de la réforme de 1992, qui a permis d'atteindre un meilleur équilibre de marché des céréales. La baisse des prix intérieurs permet également de préserver le principe fondamental de la PAC qu'est la préférence communautaire². Compte tenu des

¹ Terminologie utilisée par la CE.

² La règle des 155% du prix d'intervention de l'accord de Blair House détermine le niveau de protection des céréales.

défis identifiés par la CE, la philosophie générale des propositions de la CE concernant le secteur des céréales nous semble adéquate³. Une solution alternative à la baisse des prix consisterait à restreindre la production, par la mise en jachère de terres par exemple. Cette solution, dans laquelle les agriculteurs reçoivent des paiements pour ne plus produire, est mal perçue par le public et ne va donc pas dans le sens d'une réconciliation entre le citoyen et le consommateur d'une part, la politique agricole de l'UE d'autre part. De plus, une politique de gestion des excédents par maîtrise de l'offre entraînerait l'isolement de l'UE vis-à-vis des marchés mondiaux et ne permettrait pas aux agriculteurs européens de participer au marché mondial. Cette solution alternative nécessiterait également un renforcement du principe de la préférence communautaire pour protéger les producteurs domestiques.

2.3. Les aides directes : un arbitrage entre le découplage et l'orientation des productions

Si l'on considère uniquement l'OCM des cultures arables, les propositions Santer vont dans le sens d'un plus grand découplage des aides directes. En effet, les aides directes sur les surfaces oléagineuses, ainsi que les aides directes sur les surfaces gelées, sont alignées sur les aides directes sur les surfaces en céréales. Les aides directes « céréales, oléagineuses et jachère » sont plus découplées au sens de l'accord agricole de l'Uruguay Round dans la mesure où elles respectent désormais le critère ii) de l'article 6 de l'annexe 2⁴ : les montants de ces aides directes ne dépendent pas du type de production⁵. Cependant, le découplage des aides directes « grandes cultures » n'est pas total parce que, d'une part les protéagineux continuent à bénéficier d'un complément de prime, d'autre part un supplément au paiement à la surface est versé pour la superficie emblavée en blé dur dans les zones de production traditionnelles.

Le complément de primes accordé aux protéagineux vise à garantir la rentabilité de cette culture par rapport aux autres cultures arables et à préserver l'intérêt de cette culture. Ce complément n'est que de 6,5 écus/tonne (soit 10% de l'aide directe céréale) alors que, dans la réforme de 1992, il était égal à 24,5 écus/tonne (soit près de 45% de l'aide directe céréale). Ceci soulève deux interrogations. Ce

³ Toutefois, certaines propositions nous paraissent quelque peu contradictoires. Premièrement, la CE propose simultanément de maintenir le système d'intervention et de supprimer les majorations mensuelles. Ces dernières sont censées couvrir les frais de stockage et les frais financiers liés aux stocks d'intervention. Leur suppression traduit implicitement que la CE n'envisage plus de recourir à l'intervention ; dès lors, quel est l'intérêt de garder le régime d'intervention ? Deuxièmement, la CE propose de garder l'outil de gel des terres, même si le taux de gel obligatoire est fixé pour l'instant à 0%. Le maintien de cet outil signifie-t-il que la CE n'exclut pas une maîtrise de l'offre à moyen ou long terme ? Troisièmement, le régime d'intervention est maintenu pour les céréales et supprimé pour la viande bovine, remplacé dans ce cas par un système d'aides au stockage privé. Quelle logique sous tend ce traitement différencié de ces deux produits ? Quatrièmement, la réforme de 1992, en particulier le gel obligatoire des terres dans le but de réguler l'offre de grandes cultures, a permis de développer la filière non alimentaire, dont la filière des biocarburants. La suppression du gel obligatoire dans le paquet Santer remet en cause, pour le moins, le développement de cette filière.

⁴ Rappelons que l'annexe 2 définit les mesures considérées comme découplées au sens du GATT et incluses dans la boîte verte.

⁵ L'indépendance vis-à-vis du type de production n'est par contre pas assurée si l'on considère l'ensemble des aides directes versées dans l'UE.

complément sera-t-il suffisant pour favoriser effectivement la production de protéagineux ? Le bénéfice politique d'une telle mesure est-il supérieur au coût⁶ de celle-ci ?

En ce qui concerne les oléagineux, l'alignement de l'aide directe « oléagineuse » sur l'aide directe « céréales » permet, selon la CE, de désactiver la contrainte de l'accord de Blair House relative aux surfaces emblavées en oléagineux. Cependant, la baisse de 30% de l'aide directe « oléagineuses » réduit l'intérêt de cette culture, pouvant rendre insaturée la contrainte de Blair House sur les surfaces oléagineuses. La production d'oléagineux pourrait donc régresser, conduisant à un accroissement de la dépendance protéique de l'UE. Le choix du découplage entre l'aide directe « oléagineuse » et l'aide directe « céréales » implique nécessairement l'abandon d'une orientation des productions par les aides directes. L'alignement de ces deux aides directes pose d'autres types de problèmes sur le marché des oléagineux. D'une part, la CE se réserve la possibilité d'ajuster le niveau des aides directes en fonction des conditions de marché. Si le prix européen des céréales est supérieur au prix d'intervention, la CE peut décider de réduire le niveau des aides directes. Ceci peut pénaliser les oléagineux si le prix des oléagineux n'évolue pas favorablement comme le prix des céréales. D'autre part, aucune mesure n'existe sur le marché des oléagineux alors que le régime d'intervention est toujours maintenu pour les céréales, régime pouvant jouer le rôle de filet de sécurité. Par conséquent, aucun filet protecteur ne permet d'atténuer les effets sur le marché européen de la forte variabilité des cours mondiaux des oléagineux alors que, dans la réforme de 1992, les aides directes « oléagineuses » pouvaient être ajustées selon les conditions du marché des oléagineux. A ce stade, il faut souligner que la nouvelle loi agricole américaine (l'US FAIR Act) découple les aides directes des types de production mais maintient des prêts de commercialisation (marketing loans), aussi bien pour les céréales que pour les oléagineux.

2.4. La révision des aides directes en fonction des conditions de marché : justification économique, et comptabilité OMC

Les aides directes «céréales» de la réforme de 1992 ont été calculées de façon à compenser intégralement les pertes de revenus agricoles induits par la diminution des prix institutionnels. Or les prix de marché des céréales ont été plus élevés que les prix institutionnels, générant ainsi des surcompensations qui ont entaché l'image de la PAC auprès de l'opinion publique. La CE propose alors d'ajuster le niveau des aides directes en fonction de l'évolution de la production, de la productivité et des marchés, pour éviter de nouvelles surcompensations. Cet ajustement est justifié économiquement. Par contre, il peut rentrer en conflit avec le critère iii) de l'article 6 de l'annexe 2 qui stipule que le montant des versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base. Néanmoins, la possibilité d'ajuster à la baisse les aides directes réduit le soutien à l'agriculture, ce qui

⁶ Le coût inclut la question de l'acceptabilité de cette distorsion à l'OMC.

devrait faciliter l'acceptation de cette disposition à l'OMC. Un ajustement à la hausse va évidemment dans le sens contraire.