



HAL
open science

La réforme de l'Organisation Commune de Marché des grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux) : quelques éléments de réflexion

Hervé Guyomard, . Association Générale Des Producteurs de Maïs

► To cite this version:

Hervé Guyomard, . Association Générale Des Producteurs de Maïs. La réforme de l'Organisation Commune de Marché des grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux) : quelques éléments de réflexion. Congrès du maïs : L'année céréalière et le maïs, Sep 1997, Montpellier, France. 19 p. hal-01594033

HAL Id: hal-01594033

<https://hal.science/hal-01594033>

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

La réforme de l'Organisation Commune de Marché des grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux) : quelques éléments de réflexion¹

Hervé Guyomard
INRA-ESR
65, rue de Saint-Brieuc
35042 Rennes cedex, France

Septembre 1997

102529

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRICOLE
Station d'Economie et Sociologie Rurales
DOCUMENTATION
65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél. : 99.28.54.08 et 09

1. Introduction

Les contraintes qui pèsent sur la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union européenne (UE) sont multiples. Elles correspondent à des horizons temporels différents. A court terme, la contrainte la plus active résulte de l'application de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR), et notamment de la nécessité de respecter les engagements souscrits en termes de réduction des exportations subventionnées. A plus long terme, les contraintes à prendre en considération sont l'élargissement de l'UE aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), le prochain cycle des négociations internationales au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), la meilleure prise en compte des effets externes négatifs (et positifs) liés à l'activité agricole dans une perspective de développement durable, la pression accrue des consommateurs pour la définition d'une PAC qui prenne mieux en compte leurs intérêts et leurs préoccupations, le coût budgétaire de la PAC, etc. De plus, des raisons uniquement internes justifient des aménagements de l'instrumentation actuelle des Organisations Communes de Marché (OCM) qui ont fait l'objet d'une réforme en mai 1992 (inefficacité du gel des terres tel qu'il est aujourd'hui appliqué dans le secteur des céréales et des oléoprotéagineux, par exemple) ou qui n'ont pas fait l'objet d'une réforme à cette date (effets négatifs d'une politique de gestion de l'offre dans le cas du lait et des produits laitiers, par exemple)².

¹ Je remercie la documentation de l'Unité Economie et Sociologie Rurales de Rennes pour son aide très précieuse (recherche et collecte de l'information).

² De manière générale, l'AAUR est un progrès par rapport à la situation précédente des politiques agricoles en pays développés dans le sens où ces dernières sont maintenant soumises à une discipline minimale. Il est clair que la réforme de la PAC répondait au souci de la Commission européenne de parvenir à un accord au GATT, et donc qu'elle a été fortement influencée par le contexte international. Néanmoins, cette réforme a été conduite dans le cadre des OCM et les inefficacités de l'instrumentation européenne sont toujours nombreuses : plusieurs secteurs n'ont pas été réformés en mai 1992 et les mesures de régulation de l'offre des produits concernés par la réforme ont trop exclusivement été conçues pour satisfaire aux engagements externes et pour

Les difficultés d'analyse de scénarios alternatifs de réforme de la PAC tiennent, pour une large part, à la multiplicité des objectifs qu'il est possible d'assigner à une politique agricole et à la difficile hiérarchisation des contraintes qu'il convient de considérer. L'analyse est d'autant plus compliquée que les niveaux et les modalités du soutien sont très variables selon les productions dans l'UE. Cet article est centré sur les grandes cultures, i.e., les céréales, les oléagineux et les protéagineux. Le point de départ de l'analyse est la proposition de réforme présentée par la Commission européenne (CE) en juillet 1997 dans son "Agenda 2000", proposition également connue sous le terme de "paquet Santer". La proposition de la Commission a le mérite de définir clairement un certain nombre d'objectifs pour la PAC et de proposer, du moins dans les trois secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et des produits laitiers, des aménagements à la PAC actuelle dans le but de mieux satisfaire à ces objectifs. Dans une première section, nous résumons donc l'analyse de la CE en présentant tout d'abord les objectifs politiques de la nouvelle PAC et la solution proposée par la Commission pour atteindre ses objectifs. Dans une deuxième section, l'attention est centrée sur l'instrumentation des politiques de soutien interne dans le secteur des céréales et des oléoprotéagineux. Le point de départ de la discussion est naturellement la proposition de réforme présentée par la Commission. Sur cette base, nous essayons d'apporter quelques éléments de réponse aux questions suivantes : dans quelle mesure et à quelles conditions le nouveau régime proposé peut-il être accepté par nos partenaires commerciaux ? quelle est la légitimité à long terme, i.e., la "soutenabilité politique", des aides compensatoires des baisses de prix introduites en mai 1992 ou envisagées dans la proposition de juillet 1997 présentée par la Commission ? quelles sont les conséquences de modifications du mécanisme des aides compensatoires, tel qu'il est aujourd'hui appliqué ou tel qu'il est envisagé dans le paquet Santer, sur les revenus, les volumes offerts, les localisations des productions, l'acceptabilité à l'OMC du régime, etc. ? peut-on justifier des compléments d'aides spécifiques à certaines cultures et/ou modes de culture ? Nous terminons la discussion en définissant trois principes généraux qui doivent guider les aménagements futurs de la PAC dans le secteur communautaire des céréales et des oléoprotéagineux.

éviter les baisses de revenus et de patrimoines, et pas assez pour répondre aux objectifs d'une compétitivité accrue de l'agriculture européenne et d'une meilleure utilisation des ressources foncières et de l'espace dans une perspective de développement durable (pour plus de détails, voir, par exemple, Guyomard et Mahé, 1993 ; Guyomard et Mahé, 1995 ; Gohin et al., 1997).

2. La position de la Commission européenne

Dans le cadre des mécanismes actuels de la PAC, seule une croissance très forte des stocks d'intervention à l'horizon 2005 pour les céréales, la viande bovine et certains produits laitiers permettra de respecter les engagements internationaux de l'Union européenne en matière de réduction des exportations subventionnées (Commission européenne, 1997a, 1997b, 1997d).

Sur la base d'une analyse essentiellement positive de la réforme de la PAC de mai 1992 et de ses conséquences sur la période passée (amélioration des équilibres de marché et diminution sensible des stocks publics pour les produits des secteurs concernés par la réforme ; évolution positive du revenu agricole par tête de + 4,5 % par an en moyenne de 1992 à 1996, avec cependant de fortes variabilité entre Etats membres et, pour un même Etat membre, entre orientations productives ; et meilleure visibilité des soutiens (transparence) et meilleur contrôle des dépenses budgétaires) et de perspectives favorables à l'exportation à long terme (croissance de la demande mondiale sous la double influence d'une augmentation de la population et d'une élévation du revenu moyen par tête ; croissance de la production inférieure à celle de la demande ; et fermeté des prix mondiaux des produits agricoles jusqu'à l'horizon 2006, voire au-delà, même si la variabilité inter-annuelle des prix devrait être plus forte en raison de niveaux de stocks mondiaux plus faibles que par le passé), la Commission européenne a proposé un ensemble de mesures (Agenda 2000 ou paquet Santer) visant à satisfaire, au mieux, différents objectifs. Dans ses grandes lignes, le projet présenté en juillet 1997 correspond à un approfondissement de la réforme de mai 1992.

2.1. Les objectifs politiques de la "nouvelle" PAC

Les objectifs de la nouvelle PAC définis par la Commission européenne sont les suivants :

- accroissement de la compétitivité internationale de l'agriculture européenne de façon, en particulier, à ce que les producteurs de l'Union puissent tirer profit de l'évolution a priori positive des marchés mondiaux (participation à la croissance anticipée de la demande mondiale).
- amélioration de la sûreté et de la qualité des denrées alimentaires de façon, en particulier, à satisfaire aux exigences les plus élémentaires du consommateur et à accroître la compétitivité des produits de l'Union sur la scène internationale (reconnaissance de la qualité).

- garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole et contribution à la stabilisation des revenus agricoles (dans ce contexte, les questions de la modulation, de la redistribution des aides aux revenus entre agriculteurs et de la préservation d'une agriculture plus viable seront de plus en plus importantes).
- meilleure intégration des objectifs environnementaux et du rôle que les agriculteurs jouent au niveau de la gestion des ressources naturelles, de la sauvegarde des paysages, etc.
- encouragement à la création de sources de revenus et d'emplois complémentaires et/ou de remplacement pour les agriculteurs et leurs familles.
- et simplification de l'administration et de la législation.

2.2. La réponse de la Commission européenne pour atteindre ses objectifs : le paquet Santer

Le paquet Santer peut être résumé de la façon suivante (Commission européenne, 1997c) :

- secteur des grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux)
 - i) baisse du prix d'intervention de 20 % en une seule étape (an 2000), de 119,19 ECU/t aujourd'hui à 95,35 ECU/t.
 - ii) versement d'une aide directe à l'hectare non différenciée par cultures de 66 ECU/t, chiffre qu'il convient de multiplier par les rendements de référence régionalisés en céréales définis à l'occasion de la réforme de mai 1992 ; ce paiement sera diminué si les prix de marché se maintiennent à des niveaux plus élevés que ceux qui sont actuellement anticipés.
 - 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 cultures définie au point ii) ci-dessus).
 - iv) exclusion du maïs ensilage du régime et octroi d'un complément de 6,5 ECU/t pour les protéagineux ; maintien du régime actuel pour le blé dur.
- secteur de la viande bovine
 - i) baisse du prix de soutien de 30 % sur la période 2000-2002, de 2780 ECU/t à 1950 ECU/t ; maintien du prix de marché à un niveau supérieur grâce à la protection à l'entrée, des mesures à l'exportation et l'introduction d'un régime d'aides au stockage privé (suppression donc de l'intervention).
 - ii) compensation de la perte de revenu par un accroissement de 154 ECU/a à 215 ECU/a de la prime à la vache allaitante (versement annuel), de la prime aux taureaux de 135 ECU/a à 368

ECU/a (versement unique) et de la prime aux bœufs de 109 ECU/a à 232 ECU/a (deux versements), et l'instauration d'une prime annuelle à la vache laitière de 70 ECU/a.

iii) adaptation des différents mécanismes régissant les primes (facteur de densité, plafonds individuels et régionaux) afin de tenir compte de l'exclusion du maïs ensilage du régime ; et volonté de renforcer les incitations à l'extensification de façon à mieux satisfaire les objectifs environnementaux, tout en maintenant pratiquement inchangé le niveau total de soutien du secteur.

- secteur du lait et des produits laitiers

i) maintien du régime des quotas laitiers jusqu'en 2006.

ii) réduction progressive jusqu'en 2006, en plusieurs étapes, de 10 % 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 de 145 Ecu/a, prime qui s'ajoute aux 70 ECU/a accordés dans le cadre de la réforme du secteur de la viande bovine.

- mesures complémentaires

i) fixation d'un plafond particulier pour toutes les aides directes au revenu octroyées dans le cadre des organisations communes de marché.

ii) possibilité pour les Etats membres d'introduire des critères de différenciation en fonction de règles arrêtées en commun.

iii) définition d'un calendrier de réformes pour les produits méditerranéens.

iv) réorganisation des instruments de l'actuelle politique rurale (prise en charge par la section garantie du FEOGA des aides actuellement versées par la section orientation pour les zones défavorisées, y compris celles de l'objectif 1 des fonds structurels ; prise en charge par la section garantie du FEOGA des financements actuellement assurés par les fonds structurels dans les zones rurales situées en dehors de l'objectif 1 ; etc.).

3. Une première analyse des propositions de la Commission européenne

3.1. Le paquet Santer : s'astreindre de la contrainte de limitation des subventions aux exportations

De manière générale, les propositions de la Commission européenne de juillet 1997 sont un nouveau pas dans la direction suivie en mai 1992 à l'occasion de la réforme de la PAC. Ces

propositions sont clairement définies de façon à satisfaire à la contrainte de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées, en valeur et en volume, et à la contrainte anticipée que le prochain cycle de négociations multilatérales au sein de l'OMC aboutira à une réduction augmentée de ces dernières. Il n'est donc pas étonnant que les mesures les plus précises concernent les trois secteurs - grandes cultures (céréales), viande bovine et certains produits laitiers - pour lesquels les engagements de réduction des exportations subventionnées seront les plus difficiles à atteindre dans le cadre de l'instrumentation actuellement en vigueur. Il faut cependant noter que la réforme de l'OCM des produits laitiers reste modeste, avec un maintien du régime des quotas laitiers et une baisse de 10 % des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, car la Commission anticipe que la contrainte relative au contrôle des exportations subventionnées sera moins sévère dans ce secteur que dans ceux des céréales et de la viande bovine. Les inefficacités du régime des quotas laitiers (maintien du prix de la matière première à un niveau élevé pour les entreprises transformatrices, et pénalisation des entrants dans la branche par maintien d'un actif immatériel qui concurrence les autres investissements) sont maintenues. De plus, le problème de l'extension du régime aux PECO (niveau du quota et niveaux des prix d'intervention) reste entier.

Sur un autre plan, il faut noter que le financement de la nouvelle PAC est assuré, et même au delà³, en supposant que les mécanismes actuels sont maintenus et donc qu'il sera possible d'accroître les dépenses agricoles annuellement d'un pourcentage égal à 74 % du taux annuel de croissance du Produit National Brut (PNB) communautaire. Le calcul suppose donc qu'il n'y aura pas de remise en cause des mécanismes de financement des dépenses agricoles actuellement en vigueur, ce qui est loin d'être acquis. Deux citations illustrent clairement cette incertitude. La première est celle du ministre allemand des affaires étrangères Klaus Kinkel selon qui "il ne peut pas être correct de rester dans une situation où plus de 50 % du budget de l'UE correspond à des subventions agricoles. A un moment nous aurons à réfléchir à une réforme des structures agricoles" (Agra-Europe, London, July 25, 1997, P/3). Cette position doit naturellement être rapprochée de la volonté affichée du gouvernement allemand de réduire sa contribution au budget de l'UE car "il n'est pas juste que l'Allemagne couvre la moitié des dépenses communautaires alors que son PNB ne correspond qu'à 25 % du PNB communautaire" (Agra-Europe, London, July 25, 1997, P/3). De son côté, le ministre anglais

³ Selon les estimations de la Commission européenne, l'excédent disponible ou la marge de manoeuvre serait de 2,7 milliards d'ECU en 2001 (pour une ligne directrice de 48,5 milliards d'ECU) et de 4,7 milliards d'ECU en 2006 (pour une ligne directrice de 59,2 milliards d'ECU).

des affaires étrangères Robin Cook note qu'"une limitation des dépenses globales [de l'UE] doit accroître les pressions pour une réduction des dépenses de la PAC" (Agra-Europe, London, July 25, 1997, P/4).

Enfin, il faut noter que les initiatives en matière de satisfaction d'objectifs agri-environnementaux sont, comme en mai 1992, très modestes. Elles relèvent plus de l'intention que de véritables mesures chiffrées (cf. infra).

3.2. L'acceptabilité au GATT et à l'OMC des aides compensatoires de la réforme de mai 1992 et du paquet Santer de juillet 1997 ?

Avant tout examen de cette question, il n'est pas inutile de rappeler les définitions des boîtes verte et bleue de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round.

i) La boîte verte

L'AAUR définit clairement les politiques de soutien interne qui ne sont pas soumises à un engagement de réduction. De manière générale, elles doivent satisfaire à une prescription fondamentale, i.e., leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes. En conséquence, deux critères de base doivent être satisfaits :

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

En particulier, le point 6 de l'annexe 2 de l'Accord Agricole de Marrakech précise les modalités d'un soutien du revenu découplé.

- i) le droit à bénéficier de versements à ce titre 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 la production au cours d'une période de base définie et fixe.
- ii) pour une année donnée, le montant des versements ne sera 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.

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.

iv) pour une année donnée, le montant de ces 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.

v) il ne sera pas obligatoire de produire pour bénéficier des versements.

ii) La boîte bleue

Dans le cadre de l'Accord Agricole de Marrakech, certaines aides directes qui ne satisfont pas aux critères de la boîte verte ont été exemptées, temporairement, des engagements de réduction du soutien interne (à ce titre, elles n'entrent donc pas dans le calcul de la Mesure Globale du Soutien (MGS) courante pour l'ensemble du secteur) si elles sont subordonnées à la maîtrise de la production. Les versements directs au titre de programmes de limitation de la production ne sont donc pas soumis à l'engagement de réduction du soutien interne décidé à Marrakech si (point 5 de l'article 6 de l'Accord Agricole) :

i) les versements correspondants sont fondés sur une superficie et des rendements fixes.

ii) les versements correspondants sont effectués pour 85 % ou moins du niveau de base de la production.

iii) les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixes.

iii) L'acceptabilité à l'OMC des aides compensatoires de baisses de prix : la pression américaine et internationale pour un découplage maximal des politiques de soutien

Le dossier agricole sera, à nouveau, au cœur du prochain cycle des négociations multilatérales au sein de l'OMC. Les fondamentaux de la négociation Uruguay, i.e., l'expression d'intérêts commerciaux pour plusieurs pays exportateurs à une plus grande libéralisation du commerce mondial dans les secteurs où ils sont les plus compétitifs et les difficultés pour tous les pays à réformer les secteurs où ils sont le moins compétitifs sur la scène internationale, seront toujours ceux des prochaines négociations. L'instrumentation du cycle Uruguay sera à nouveau utilisée, et les objectifs des pays favorables à une plus grande libéralisation du commerce agricole seront donc de poursuivre la réduction des subventions aux exportations, d'accroître les possibilités d'accès au marché et de diminuer les niveaux de soutien interne. De plus, il est

vraisemblable que plusieurs parties contractantes chercheront non seulement à réduire les niveaux des subventions aux exportations, des équivalents tarifaires et du soutien interne, mais aussi et peut-être surtout à discipliner les politiques externes et internes en précisant les instruments qu'il sera possible de mettre en œuvre.

La nouvelle loi agricole américaine, adoptée le 5 avril 1996, préfigure la future position de négociation des Etats-Unis (EU) au sein de l'OMC. Les EU vont, sans nul doute, argumenter du plus grand découplage de leur politique agricole et de l'orientation confirmée et augmentée de l'agriculture américaine vers le marché lors de leurs négociations bilatérales avec l'UE, lors des règlements de leurs contentieux dans le cadre de l'OMC, et à plus long terme dans le cadre du prochain cycle des négociations multilatérales sous l'égide de l'OMC. La principale conséquence de la nouvelle loi agricole américaine est de découpler les aides directes de soutien du revenu, i.e., les "Production Flexibility Contract Payments", des actes de production (à la limite, les producteurs pourront bénéficier des aides calculées sur leurs références historiques sans avoir à produire) et des conditions et politiques de marché (les aides sont versées indépendamment des niveaux des prix de marché). L'enveloppe budgétaire correspondant aux aides est donc connue ex-ante pour sept ans et dégressive sur la période 1996-2002. En échange, les producteurs américains sont libres de choisir leurs cultures, de plus sans obligation de gel annuel.

Il est clair que les dispositions relatives à la boîte bleue ont été adoptées pour exempter d'engagements à réduction les deficiency payments américains et les aides compensatoires de la réforme de la PAC de mai 1992. Le classement des nouvelles aides du FAIR Act de 1996 dans la boîte verte fait qu'une pression accrue va vraisemblablement peser sur l'UE pour remettre en cause l'exemption de réduction dont bénéficient actuellement les aides compensatoires de la réforme de mai 1992 alors que celles-ci constituent maintenant une forme très importante du soutien à l'agriculture européenne, notamment dans le secteur des grandes cultures. A ce stade, il est important de souligner que la clause de paix permet toutefois d'abriter toute politique de soutien interne classée dans la boîte bleue jusqu'en 2004. La clause de paix précise :

- i) que les politiques de soutien interne incluses dans la boîte verte ne pourront pas faire l'objet d'actions aux fins d'application de droits compensateurs et ne pourront pas faire l'objet d'actions contentieuses dans le cadre du GATT (i.e., pas de panels).
- ii) que les politiques de soutien interne soumises à réduction dans le cadre de l'accord, y compris les politiques bleues des programmes de contrôle de l'offre, sont également exemptées de l'imposition de droits compensateurs (sauf en cas de dommage ou de menace de dommage)

et de recours en contentieux à condition que le soutien pour un produit spécifique n'excède pas celui de la campagne de commercialisation 1992.

iii) que les subventions à l'exportation conformes aux dispositions de l'accord ne seront pas remises en cause dans le cadre du GATT.

Le classement plus que probable des nouvelles aides directes américaines dans la boîte verte signifie que l'exception de la boîte bleue sera vraisemblablement remise en cause lors du prochain cycle de négociations multilatérales. Si la boîte bleue est supprimée, l'UE serait alors dans l'obligation de redéfinir les modalités d'attribution et de versement des aides compensatoires de la réforme de façon à ce que ces dernières soient aussi, sans ambiguïté, classées dans la boîte verte. A cette fin, les aides directes de soutien au revenu devront clairement satisfaire à des critères plus sévères de découplage qu'elles ne le font aujourd'hui. De manière plus précise, et en centrant l'attention sur les aides directes accordées aux grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux), les questions qu'il convient d'examiner sont alors celles 1/ de la légitimité et de la rationalité des aides compensatoires de la réforme de mai 1992 et du paquet Santer, et 2/ du "classement dans les boîtes" de ces aides compensatoires et des modifications qu'il conviendrait éventuellement d'apporter au régime de façon à ce qu'elles soient, sans ambiguïté, classer dans la boîte verte.

3.3. Conséquences de nouvelles modalités de versement des aides compensatoires : le trade-off entre l'acceptabilité internationale et la satisfaction d'objectifs domestiques

La période actuelle laisse une impression de "déjà vu" à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme de mai 1992, le paquet Santer ayant, en quelque sorte, un statut identique à celui des propositions de réforme présentées par la Commission européenne en février 1991 (COM(91) 100 final) et en juillet de la même année (COM(91) 258 final). La réforme finalement adoptée en mai 1992 est une version assez nettement édulcorée des projets initiaux de la Commission, notamment en ce qui concerne l'objectif d'une redistribution plus équitable du soutien, mais la philosophie des propositions de la Commission fut en grande partie préservée. L'Agenda 2000 présenté par la Commission en juillet 1997 a le mérite de préciser un certain nombre d'objectifs politiques pour la "nouvelle" PAC et de proposer un ensemble cohérent de mesures qui permettrait de satisfaire à ces objectifs (au moins pour les trois secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et des produits laitiers). Naturellement, la cohérence du paquet Santer n'est assurée que si les analyses et les hypothèses de la Commission sont partagées.

*i) Les aides compensatoires de la réforme de mai 1992 et du paquet Santer de juillet 1997 :
équité, légitimité et acceptabilité ?*

La Commission européenne reconnaît explicitement que les aides compensatoires de la réforme de mai 1992 posent un problème d'équité et de légitimité. Dans le document de travail de juillet 1997 sur les céréales, les oléagineux et les protéagineux ("Situation and Outlook: Cereals, Oilseeds and Protein Crops", CAP 2000, Working Document, Commission européenne, 1997d), la Commission souligne trois aspects négatifs des aides compensatoires de mai 1992 :

i) les aides ont un effet redistributif négatif puisque les propriétaires les plus grands continuent de bénéficier des aides les plus importantes parce que ces dernières sont versées par hectare et parce que l'aide moyenne par hectare octroyée dans le cadre du schéma général est plus élevée que celle accordée dans le régime simplifié.

ii) le public a des difficultés à comprendre pourquoi des aides sont versées pour ne pas cultiver (en particulier depuis que les surfaces gelées bénéficient d'une aide plus élevée que les surfaces cultivées en céréales) ou sans contrepartie en termes de garanties de bonnes pratiques culturales.

iii) les aides furent introduites pour compenser une réduction des prix, et en conséquence elles doivent être considérées comme transitoires dans le but d'aider les agriculteurs à s'adapter à une nouvelle situation.

De plus, les conditions de marché observés pendant la période d'application de la réforme de la PAC ont amplifié les aspects négatifs énoncés ci-dessus par la "sur-compensation" qui "a compensé les producteurs pour des baisses de prix qui n'ont pas eu lieu".

Le point i) est une critique implicite de la décision finale du Conseil des Ministres qui, en 1992, avait supprimé tout principe de modulation des versements en fonction de critères de surfaces. La proposition de la Commission de juillet 1997 selon laquelle les Etats membres qui le souhaitent pourront introduire des critères de différenciation des versements directs en fonction de règles arrêtées en commun est un premier pas, certes encore très modeste et très vague, dans le sens de la recherche d'une plus grande équité dans la répartition des aides.

Le point iii) nous semble particulièrement important car c'est la première fois que la Commission européenne définit, officiellement, les aides compensatoires de mai 1992 comme un mécanisme d'ajustement temporaire qui a pour objectif de permettre aux agriculteurs de s'adapter à la baisse des prix institutionnels décidée en mai 1992. Si on admet que les aides

directes ont un tel statut, le paquet Santer peut alors être interprété comme une politique transitoire (sans que la durée de la phase de transition soit précisée) permettant essentiellement l'adaptation des producteurs à la baisse des prix et non pas comme une politique permanente. Une telle interprétation pose alors, naturellement, le problème du niveau de la compensation pour les baisses de prix institutionnels décidés en 1992 et pour celles envisagées dans la proposition de la Commission de juillet 1997. Selon cette interprétation, les versements compensatoires devraient être progressivement réduits, par exemple en fonction des gains de productivité et/ou en tenant compte des ajustements structurels des exploitations. Selon cette interprétation, les versements compensatoires n'ont de légitimité que sur la période d'adaptation des exploitations. Naturellement le problème de la définition de la période d'ajustement nécessaire qui peut varier en fonction des cultures, des conditions géographiques, climatiques et pédologiques, de la place de l'exploitant dans le cycle de vie, etc., et qui donc peut être très longue, reste entier.

La présentation des aides compensatoires de la réforme de mai 1992 et du projet de la Commission européenne de juillet 1997 comme un mécanisme d'ajustement temporaire, et donc devant être remplacé à terme par un système d'aides directes encore plus découplées des conditions de production pour bénéficier d'un classement dans la boîte verte, aurait peut-être le mérite de faciliter la négociation internationale pour leur inclusion dans la boîte bleue et pour une éventuelle prolongation de cette dernière au delà de l'échéance de la clause de paix. Si les aides compensatoires sont présentées comme transitoires, il sera clairement plus facile de les faire accepter par nos partenaires commerciaux. Indépendamment de cette interprétation, il est clair que le nouveau mécanisme d'octroi des aides directes tel qu'il est défini dans le paquet Santer ne permet pas le classement de ces dernières dans la boîte verte, en particulier parce qu'elles sont toujours liées à l'obligation de production. Le classement des nouvelles aides aux grandes cultures dans la boîte bleue n'est pas totalement garanti non plus car le nouveau régime fixe le taux de gel obligatoire à 0 %. Il paraît vraisemblable d'anticiper que nos partenaires commerciaux remettront aussi en cause le fait que les régime des aides directes tel que défini dans le paquet Santer est versé au titre d'un programme de limitation de la production.

Les aides compensatoires de la réforme de mai 1992 peuvent être perçues, du moins par nos partenaires commerciaux et sur la période 1993-96 d'application de la réforme, comme des compensations pour une large part individualisées (éventuellement des surcompensations) des pertes de revenu, notamment compte tenu des plans de régionalisation qui ont été introduits. Même si elles ne sont pas indexées sur les résultats individuels, les aides sont pour l'essentiel

couplées aux facteurs de production (surfaces et cheptel). Dans le cadre de la PAC actuelle et pour les grandes cultures, le blé dur, les oléagineux, les protéagineux, la jachère et le maïs dans certains cas bénéficient d'aides spécifiques. En France aujourd'hui, les aides céréalières et protéagineuses tiennent compte, pour deux tiers de leur montant, des rendements céréaliers historiques départementaux ou zonaux, et les aides oléagineuses tiennent compte, également pour deux tiers du montant, du rendement céréalier historique de chacune des deux zones. Enfin, les aides aux cultures irriguées, essentiellement au maïs irrigué, tiennent compte de rendements de référence spécifiques. Au total, il en résulte que la répartition des aides entre les exploitations est fonction, pour l'essentiel, de la taille de ces dernières, de la localisation de ces dernières et des choix de production via les plans de régionalisation⁴.

Le paquet Santer simplifie le régime antérieur en introduisant une aide non spécifique à la culture pour un montant de 66 ECU/t, chiffre qu'il convient de multiplier par les rendements de référence en céréales et régionalisés tels qu'ils ont été définis depuis mai 1992. Le premier aspect de la proposition, i.e., une aide non spécifique à la culture et basée sur les rendements de référence en céréales, a pour conséquence directe d'accroître le découplage entre les aides et les types (i.e., les choix) de production en supprimant l'écart entre l'aide unitaire aux oléagineux et l'aide unitaire aux céréales (au niveau européen, le rapport entre les deux aides unitaires passerait ainsi de 1,75 à 1 : l'aide unitaire aux céréales augmenterait de 54,34 ECU/t à 66 ECU/t et l'aide unitaire aux oléagineux diminuerait de 94 ECU/t à 66 ECU/t) et en rémunérant la jachère facultative au même taux que les surfaces cultivées. Toutefois, l'assise des aides sur les surfaces, la régionalisation des versements et l'obligation maintenue de production pour pouvoir bénéficier de ces derniers empêchent clairement le classement de ces nouvelles aides dans la boîte verte.

ii) Conséquences de modalités alternatives d'octroi des aides compensatoires

Les modalités possibles d'adaptation du régime actuel des aides directes et des prix de soutien sont multiples et la proposition présentée par la Commission européenne en juillet 1997 n'est

⁴ Les plans de régionalisation reflètent, pour l'essentiel, les disparités structurelles entre Etats membres. A titre d'exemple, le territoire français correspond ainsi à 107 régions céréalières, qui couvrent 76 départements dans leur totalité et 9 départements divisés en petites régions agricoles, et 2 régions oléagineuses. Quatre surfaces de base sont distinguées, une pour le maïs irrigué couvrant 8 départements, une pour le maïs couvrant 12 départements (y compris les 8 départements distingués précédemment pour le maïs non irrigué), et deux pour les autres cultures en différenciant cultures irriguées et cultures non irriguées. De plus, il y a deux "plafonds d'irrigation" pour le soja correspondant aux deux zones oléagineuses.

qu'une solution parmi d'autres. De manière générale, la solution proposée vise essentiellement à répondre à la contrainte de l'Uruguay Round de limitation des exportations subventionnées et à la contrainte anticipée que les possibilités de subventions aux exportations seront à nouveau réduites à l'occasion du prochain cycle de négociations multilatérales. Dans le cas des grandes cultures, la solution proposée est surtout une réponse au problème de l'équilibre du marché du blé, dans une moindre mesure de l'orge. La réduction des prix institutionnels des céréales a pour objectif de permettre l'exportation non aidée d'une partie au moins des excédents de façon à s'affranchir de la contrainte de limitation des exportations subventionnées et de façon à pouvoir participer à la croissance anticipée des marchés mondiaux. Au stade actuel, les propositions de plafonnement et/ou de différenciation sont encore très vagues et se réduisent à une intention : "la Commission a l'intention de proposer la fixation d'un plafond particulier pour toutes les aides directes aux revenus octroyées dans le cadre des organisations communes de marchés. En outre, tout en excluant la renationalisation, les Etats membres seraient autorisés à appliquer des critères de différenciation conformément à des règles arrêtées en commun".

Toute modification du régime des aides directes aux grandes cultures introduit en 1992 pour compenser la baisse des prix doit être analysée sur la base de deux critères principaux : 1/ à quels objectifs répond la modification ? et 2/ dans quelle mesure le nouveau système qui serait introduit serait-il (mieux) accepté par nos partenaires commerciaux dans le cadre de l'OMC ? A titre de premier exemple, considérons à nouveau l'option retenue par la Commission dans sa proposition de juillet 1997. Outre la volonté de simplification, cette proposition vise essentiellement à s'affranchir de la contrainte de réduction des exportations subventionnées et à profiter de la croissance anticipée de la demande mondiale en céréales. L'acceptabilité à l'OMC du nouveau régime est loin d'être acquise : les nouvelles aides ne peuvent pas être incluses dans la boîte verte, leur classement dans la boîte bleue est également sujet à caution et l'existence même de cette dernière au delà de la période de validité de la clause de paix est, au minimum, incertaine (cf. supra). A ce stade, il est intéressant de noter qu'une modification du régime des aides directes qui favoriserait, par rapport à la situation actuelle, les cultures pour lesquelles l'UE est largement excédentaire (i.e., le blé essentiellement) au détriment des autres grandes cultures sera très difficile à faire accepter par nos partenaires commerciaux (à moins que le nouveau système ne satisfasse, sans ambiguïté, aux critères d'éligibilité à la boîte verte).

- Une prime unique à l'hectare (dans le secteur des grandes cultures)

L'instauration d'une prime unique à l'hectare dans le secteur des grandes cultures, avec obligation de mise en culture pour en bénéficier, aurait pour principal avantage de permettre une inclusion du régime dans la boîte verte. Il serait en effet sans doute possible de faire accepter par nos partenaires commerciaux l'obligation de mise en culture sans remettre en cause le classement du régime dans la boîte verte. Naturellement, cette option découplée aurait des conséquences importantes sur la répartition du soutien entre exploitations, entre régions et entre Etats membres. De manière générale, si on suppose que l'aide à l'hectare est fixée de manière à maintenir constante l'enveloppe globale des aides actuelles accordées aux grandes cultures en France, les exploitations bénéficiaires seraient alors celles des départements qui ont un rendement de référence inférieur à la moyenne nationale. Ce gain serait réalisé au détriment des exploitations situés dans les départements qui ont un rendement de référence supérieur à la moyenne nationale et, encore plus, aux dépens de celles qui ont des cultures bénéficiant d'aides spécifiques. Naturellement, si l'enveloppe globale est diminuée (soit parce que l'aide unique est calculée au niveau communautaire, soit parce qu'une nouvelle baisse des prix de soutien ne serait pas intégralement compensée), il y aurait généralisation de la perte de revenu aux différentes exploitations de grandes cultures (par rapport à la situation actuelle), la hiérarchie des pertes entre exploitations étant similaire à celle décrite ci-dessus. Cette option découplée reviendrait en fait à renoncer à l'objectif d'une orientation publique des productions de grandes cultures et se traduirait par une diminution sensible de l'offre des cultures qui aujourd'hui bénéficient d'aides spécifiques (oléagineux, protéagineux, blé dur, maïs, et cultures irriguées) au profit essentiellement du blé tendre.

- Une prime historique individualisée

L'application d'un système identique à celui des Etats-Unis (aide versée indépendamment des cultures réalisées sur une base uniquement historique) permettrait un classement automatique du régime dans la boîte verte. Comme dans le scénario de la prime unique à l'hectare décrit ci-dessus, cette option reviendrait en pratique à renoncer à l'objectif d'une orientation publique des productions de grandes cultures et conduirait à des modifications importantes des assolements au profit essentiellement du blé et de l'orge et au détriment des cultures bénéficiant aujourd'hui de compléments d'aides spécifiques. L'impact instantané de cette option sur les

revenus des producteurs installés serait naturellement fonction de l'enveloppe individuelle attribuée au départ. Dans le temps, l'impact serait fonction de l'évolution programmée de l'enveloppe, des mouvements des prix de marché et des décisions politiques relatives aux niveaux des prix de soutien.

- Un maintien de compléments spécifiques à des cultures et à des modes de culture

Dans les deux scénarios décrits ci-dessus, i.e., prime unique à l'hectare et aide totalement découplée sur une base individuelle historique, il est naturellement possible d'imaginer que des compléments d'aides seraient maintenus et/ou accordés pour certaines cultures (protéagineux, oléagineux, maïs, blé dur) et/ou modes de cultures (irrigation). Théoriquement, il sera d'autant plus difficile de classer le régime des aides compensatoires dans la boîte verte que des exceptions à la règle générale sous la forme de compléments couplés à une production ou/et à un mode cultural seront maintenues, a fortiori introduites. Il faut cependant noter que si les compléments spécifiques visent à encourager des productions pour lesquelles l'Union est déficitaire au détriment des cultures excédentaires à l'origine, pour une grande part, des tensions commerciales avec nos partenaires commerciaux, les Etats-Unis notamment, alors il est possible d'imaginer une négociation sur leur acceptabilité, au moins temporaire, en argumentant du fait qu'un tel régime réduirait les exportations communautaires des cultures excédentaires, i.e., les effets de distorsion sur les échanges pour les cultures en excédent par rapport à la demande intérieure. Naturellement, un tel raisonnement se heurte au fait que des compléments spécifiques encouragent la production domestique des cultures cibles, et donc qu'elles ont un effet de distorsion pour nos partenaires commerciaux en réduisant les débouchés potentiels pour leurs produits.

4. Eléments de conclusion

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 efficacement⁵, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions attachées à l'activité agricole. L'instabilité

⁵ Comme les pays d'Europe de l'Est en font aujourd'hui l'expérience.

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

La politique agricole de l'UE, et plus généralement des pays développés, doit aujourd'hui être conçue dans la perspective d'intégrer au mieux les objectifs économiques pour un secteur productif privé dans lequel les signaux du marché ne peuvent pas être ignorés et les objectifs d'aménagement du territoire, de gestion de l'espace, de protection de la nature, de maintien de la biodiversité, etc., biens publics mal valorisés par le marché. Les aménagements possibles et souhaitables de la PAC doivent s'inscrire dans une perspective de long terme visant à satisfaire au mieux la double mission de l'agriculture : un rôle marchand naturellement, de production de biens en grandes quantités sur des bases compétitives internationalement, et un rôle public d'aménagement de l'espace rural et de préservation de l'environnement. De manière générale, les aménagements à la PAC actuelle doivent être guidés sur le long terme par trois principes, i.e., 1/ le couplage (maximal à terme) des politiques visant à promouvoir les fonctions publiques de l'agriculture (il s'agit d'un couplage non pas à la production, mais aux services publics qu'assurent les agriculteurs), 2/ le découplage (maximal à terme) des politiques de soutien des revenus des agriculteurs de façon à permettre de satisfaire au mieux les fonctions marchandes de l'agriculture, et 3/ le maintien de filets de sécurité et la mise en oeuvre de politiques de transition pour tenir compte des distorsions existantes et des "états de réforme" très hétérogènes des différentes OCM.

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

doit être compensé par le versement d'aides directes, permanentes, ciblées et couplées, c'est-à-dire liées au strict respect d'un cahier des charges.

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

iii) Dans de nombreux secteurs, en particulier ceux qui n'ont pas (lait, sucre, ...) ou peu (viande bovine, ...) été réformés en mai 1992, il est clairement impossible d'appliquer immédiatement la politique du point ii) ci-dessus. Dans le secteur des céréales et des oléoprotéagineux, il est également difficile d'appliquer la politique du point ii) pour certaines productions et/ou modes de culture. Le régime transitoire à mettre en œuvre doit alors avoir pour objectifs principaux de faciliter la transition à terme vers un système de soutien découplé du revenu par le contribuable, tout en permettant de promouvoir les deux rôles de l'agriculture définis ci-dessus, et notamment une meilleure compétitivité de l'agriculture européenne dans la perspective d'une croissance des échanges mondiaux. Il est très important de préciser la validité temporelle des régimes transitoires qui seraient mis en place de façon à permettre l'adaptation des agriculteurs et à permettre leur acceptabilité par nos partenaires commerciaux (ou, du moins, à permettre qu'ils ne soient pas refusés sans possibilités de discussions et de négociations).

iv) Dans tous les cas, il est impératif que des "filets de sécurité" soient maintenus et/ou introduits pour faire face à l'instabilité accrue des cours et des revenus qui résulterait de politiques de soutien interne plus découplées. Il est clairement nécessaire de repenser la politique communautaire actuelle en ce domaine. Afin de réduire l'exposition des agriculteurs aux risques climatiques et aux variations des prix de marché, différentes solutions sont imaginables. Certaines peuvent reposer sur des solutions individuelles ou sur une organisation collective des producteurs. Mais il faut également adapter la législation actuellement en vigueur, par exemple en imaginant un système collectif de protection des revenus (sur ce point, voir, Neveu, 1997).

Références bibliographiques

- Commission européenne, 1997a, Situation and Outlook: Beef Sector. European Commission, Directorate-General for Agriculture, Working Documents, CAP 2000.
- Commission européenne, 1997b, Situation and Outlook: Dairy Sector. European Commission, Directorate-General for Agriculture, Working Documents, CAP 2000.
- Commission européenne, 1997c, Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. European Commission, Communication of the Commission, Doc 97/6, Strasbourg, 15 July 1997.
- Commission européenne, 1997d, Situation and Outlook: Cereals, Oilseeds and Protein Crops. European Commission, Directorate-General for Agriculture, Working Documents, CAP 2000.
- Gohin A., Guyomard H., Le Mouél C., 1997, Eléments de définition d'une Politique Agricole Commune pour le 21ème siècle : promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens. Document de travail, INRA-ESR, Rennes.
- Guyomard H., Mahé L.-P., 1993, Théorie de la production en présence de rationnements : l'exemple des quotas laitiers dans la CEE. *Revue Economique*, 44, pp. 71-93.
- Guyomard H., Mahé L.-P., 1995, La nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune. *Economie et Prévision*, 117-118, pp. 15-30.
- Neveu A., 1997, Réduire l'exposition des entreprises agricoles aux aléas climatiques et économiques. *Paysans*, 243, pp. 39-52.