



HAL
open science

Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : définition GATT et interprétation économique

Alexandre Gohin, O. Gorin, Hervé Guyomard, Chantal Le Mouël

► **To cite this version:**

Alexandre Gohin, O. Gorin, Hervé Guyomard, Chantal Le Mouël. Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : définition GATT et interprétation économique. 1998. hal-01931501

HAL Id: hal-01931501

<https://hal.science/hal-01931501>

Preprint submitted on 22 Nov 2018

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 4.0 International License

Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : définition GATT et interprétation économique

A. Gohin, O. Gorin, H. Guyomard, C. Le Mouël

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

Juillet 1998

Introduction

Cette note propose une analyse de la définition GATT du découplage et une interprétation économique du principe du découplage. La première section présente et discute les critères de découplage adoptés dans le cadre de la définition de la boîte verte de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR). Les sections deux et trois sont consacrées à l'analyse de la compatibilité entre la définition GATT du découplage et les principaux instruments des politiques agricoles américaine et communautaire. La section quatre est centrée sur l'interprétation économique du principe du découplage et permet de dégager les avantages essentiels et les principales limites de cette modalité d'intervention dans les secteurs agricoles. La cinquième section propose quelques éléments de conclusion.

1. La définition GATT des politiques découplées de soutien interne

1.1. Les mesures de soutien interne de la boîte verte

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. Le point 1 de l'annexe II définit les deux critères de base qui doivent être respectés pour une inclusion de la politique considérée 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 et ii) le soutien en question ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. Les points suivants de l'annexe II précisent différentes catégories d'aides qui ne sont pas soumises à des engagements de réduction, i.e., les services de caractère général (point 2), la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire (point 3), et l'aide alimentaire intérieure (point 4). Le point 6 de l'annexe II précise les modalités d'inclusion des versements directs aux producteurs dans la boîte verte. Outre le respect des deux critères du point 1, ils doivent satisfaire aux conditions suivantes :

i/ Le droit à bénéficier de versements 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.

ii/ Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la 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 de ces 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 pouvoir bénéficier de ces versements.

Les points suivants de l'annexe II définissent différents types de versements directs aux producteurs qui sont exclus d'engagements de réduction, bien qu'ils ne respectent pas toutes les conditions du point 6. Ce sont les versements liés à des programmes de garantie des revenus et à des dispositifs de sécurité des revenus (point 7), les versements effectués au titre de l'aide en cas de catastrophes naturelles (point 8), les aides à l'ajustement des structures fournies au moyen de programmes incitant les producteurs à cesser leur activité (point 9), les aides à l'ajustement des structures fournies au moyen de programmes de retrait des ressources de la production (point 10), les aides à l'ajustement des structures fournies au moyen d'aides à l'investissement (point 11), les aides au titre de programmes de protection de l'environnement (point 12) et les aides au titre de programmes d'aide régionale (point 13).

1.2. Premiers éléments d'analyse

De manière générale, une politique de soutien interne est considérée comme découplée au sens de l'AAUR si elle a des effets de distorsion sur les échanges ou la production nuls ou, au plus, minimes. Le point 1 de l'annexe II exclut de la boîte verte tout instrument entraînant des transferts de la part des consommateurs ou un soutien des prix aux producteurs. Le point 1 exclut donc de la boîte verte toute politique de soutien direct des prix aux producteurs. Cependant, plusieurs types d'aides directes autorisées par l'AAUR ont un effet positif sur les prix à la production par stimulation de la demande. Il en est ainsi, en particulier, des aides aux services de commercialisation et de promotion des produits agricoles, des dépenses liées à la constitution de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire ou de l'aide alimentaire intérieure.

Au sens du point 6 de l'annexe II, une aide directe à un producteur donné est considérée comme découplée si elle est versée sur un critère historique fixe, indépendamment des types et des volumes de production courants,

indépendamment des niveaux des prix intérieurs et internationaux courants, indépendamment des niveaux des facteurs de production courants, et sans obligation de production. Les quatre premiers critères visent à garantir que les aides directes ainsi octroyées ne modifient pas les décisions des producteurs en termes de choix de produits, de niveaux des facteurs de production utilisés et de niveaux des volumes de biens offerts. En d'autres termes, ils visent à garantir que les conditions marginales du premier ordre du programme d'optimisation du producteur sont identiques dans un régime avec aides directes et dans un régime sans aides directes. Le dernier critère, i.e., la non obligation de production, a pour objectif d'inciter un producteur donné à ne pas produire si l'environnement économique, hors aides directes, ne le permet pas. Il a pour objet d'éviter le soutien indirect de la production ("cross-subsidization"), i.e., la possibilité pour un producteur qui a un coût total moyen élevé de produire grâce à un recouvrement du coût total par l'aide directe. Si ce producteur n'a pas l'obligation de produire, il va sortir de la branche en dégageant un profit égal à l'aide directe. Si ce producteur a obligation de produire, il va offrir des quantités de biens non nulles jusqu'au point où son coût marginal est égal au prix à la production en dégageant un profit certes inférieur à celui de la sortie de la branche, mais cependant toujours positif dans la mesure où le montant de l'aide directe est supérieur à la perte liée à l'activité de production stricto-sensu (cf. annexe 1).

Les points 7 à 13 de l'annexe II définissent différentes catégories d'aides qui sont exclues d'engagements de réduction. Ces aides, tenues de respecter les critères du point 1, ne respectent pas tous les critères du point 6 de cette même annexe. Ainsi, les aides à l'investissement du point 11 ont un effet sur les volumes offerts par le maintien en activité d'agriculteurs qui, sans ce soutien, sortiraient de la branche. Il en est de même des versements au titre de programmes d'aide régionale qui contribuent eux aussi à modifier le rythme "naturel" de sortie de la branche. De plus, ces versements au titre de programmes d'aide régionale peuvent être liés aux facteurs de production sans exclure que ce soient les niveaux courants de ces derniers qui soient pris en compte. Il apparaît ainsi que l'AAUR autorise plusieurs catégories d'aides qui répondent à des objectifs différents du strict soutien des revenus agricoles des producteurs en place. Toutes ces possibilités doivent naturellement être exploitées dans la perspective de la définition d'une politique agricole commune de soutien interne "compatible" (en tout cas plus compatible que par le passé) avec la définition GATT de la boîte verte. Cette observation s'applique, notamment, aux programmes de garantie et de sécurité des revenus, aux aides à l'investissement en réponse à des désavantages structurels, aux aides octroyées dans le cadre de la protection de l'environnement et aux versements au titre de programmes d'aide régionale dans les régions défavorisées. Les critères de définition des désavantages structurels, des régions défavorisées, des objectifs de protection de l'environnement et de conservation sont suffisamment larges (ou, au choix, suffisamment imprécis) pour permettre de recouvrir un large éventail de situations.

Sur un plan différent, il faut enfin noter que l'AAUR ne pose pas la question de la légitimité des versements directs si ces derniers sont, à un titre ou à un autre, dans la boîte verte.

2. La politique agricole américaine : le découplage des Contrats de Flexibilité de Production au sens de l'AAUR

La nouvelle loi agricole américaine, adoptée le 5 avril 1996, préfigure la future position des Etats-Unis (EU) dans le prochain cycle des négociations multilatérales agricoles à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Les EU vont, sans nul doute, argumenter du plus grand découplage (au sens de l'AAUR) de leur politique de soutien interne et, plus généralement, de l'orientation augmentée de leur agriculture vers le marché pour demander la suppression de la boîte bleue et exiger que les aides directes de soutien du revenu respectent les critères de la boîte verte tels qu'ils sont définis aux points 1 et 6 de l'annexe II de l'AAUR.

2.1. Les Contrats de Flexibilité de Production

Les Contrats de Flexibilité de Production (CFP) américains (considérés isolément) respectent les deux critères de base du point 1 de l'annexe II de l'AAUR. Ils respectent également la condition i/ du point 6 en définissant un critère d'éligibilité historique et fixe (agriculteur ayant bénéficié au moins une fois des programmes de soutien aux céréales et au coton entre 1991 et 1995 ou ayant, par défaut, fait certifier ses emblavements auprès de l'USDA). Ils ne respectent pas totalement la condition ii/ du point 6 dans la mesure où il est interdit de produire des fruits et légumes. Ils respectent les conditions iii/, iv/ et v/. Au total, les Contrats de Flexibilité de Production américains respectent donc les critères qui permettent leur inclusion dans la boîte verte de l'AAUR, à l'exception (vraisemblablement mineure en termes d'effets de distorsion sur les échanges ou la production et vraisemblablement acceptable par les partenaires commerciaux à l'OMC) de l'interdiction de produire des fruits et légumes.

Les CFP peuvent donc être considérés comme des instruments découplés au sens de l'AAUR. Toutes choses égales par ailleurs, à court terme et dans un univers certain, ils ne devraient pas influencer les choix de produits des agriculteurs américains puisqu'ils ne modifient pas les conditions du premier ordre des programmes d'optimisation de ces derniers. Considérés isolément, à court terme et dans un univers certain, ils ne devraient pas non plus influencer les niveaux des biens offerts.¹

2.2. La politique agricole américaine maintient plusieurs mécanismes qui ont des effets de distorsion sur les échanges ou la production

La nouvelle loi agricole américaine maintient différents instruments qui ne sont pas dans la boîte verte. La garantie de prix minima aux producteurs de grandes cultures participant à un programme de soutien est maintenue par le biais de prêts (loans) permettant à ces derniers de ne pas commercialiser immédiatement leurs récoltes. Les prêts de soutien aux producteurs de céréales, d'oléagineux et de coton sont des prêts de

commercialisation (marketing loans) qui peuvent être remboursés à un taux inférieur à celui auquel ils ont été contractés (loan rate), par exemple au prix du marché si celui-ci est inférieur au niveau du loan rate.² Ce mécanisme revient, en pratique, à garantir des prix minima pour les grandes cultures. Il a donc un impact sur les décisions de production des agriculteurs dans un régime où ces derniers anticipent que les prix de marché des cultures éligibles seront inférieurs aux loan rates correspondants. De plus, différents dispositifs législatifs contribuent à soutenir les prix de marché des produits agricoles américains par stimulation de la demande intérieure et de la demande d'exportation, ou par affaiblissement de la demande d'importation.

Dans le cas des grandes cultures, la nouvelle loi agricole américaine juxtapose un système de prix minima différenciés selon les produits, donc un soutien (au moins potentiel) interne au revenu couplé au sens de l'AAUR, et un mécanisme de versements directs sur une base historique fixe, donc un soutien interne au revenu découplé au sens de l'AAUR. Afin de simplifier l'analyse, nous considérons ici le cas d'un agriculteur disposant d'un Contrat de Flexibilité de Production et d'une surface totale donnée qu'il cherche à allouer de manière optimale entre différentes cultures bénéficiant de prix minima au titre du mécanisme du loan rate et des marketing loans. Nous nous plaçons dans une situation où les prix anticipés par cet agriculteur sont inférieurs aux loan rates, ce qui implique que ses décisions en matière d'allocation de la surface totale sont basées sur les loan rates. Dans le cas général, les allocations optimales de la surface totale entre les différentes cultures correspondent à un "point" où les rentabilités marginales de la terre dans les différentes cultures sont égales. La rentabilité marginale de la terre dans un usage donné, i.e., pour une culture donnée, dépend notamment des prix des inputs variables utilisés pour cette culture (engrais, produits de traitement, ...) et du prix anticipé de cette culture (i.e., du prix du bien produit que le producteur utilise dans son programme d'optimisation). Sur la base de ce raisonnement marginal, il est facile de vérifier que le mécanisme du loan rate et des marketing loans a un impact sur les décisions de production et sur les niveaux des volumes offerts puisque la répartition de la surface totale est ici basée sur les loan rates. Le CFP dont bénéficie cet agriculteur n'a quant à lui pas d'impact sur les rentabilités marginales de la terre dans les différents usages. Les décisions de production de cet agriculteur sont donc identiques dans un régime avec CFP et dans un régime sans CFP, toutes choses égales par ailleurs. Cependant, il est clair que les allocations de la surface totale seraient potentiellement différentes dans un régime où le soutien ne serait octroyé que par le CFP dans la mesure où les prix qui seraient alors utilisés pour répartir la surface seraient les prix de marché anticipés.

L'exemple ci-dessus montre l'ambiguïté à définir un instrument de soutien interne comme découplé uniquement parce que, considéré isolément et toutes choses égales par ailleurs, il n'entraîne pas d'effets de distorsion sur les échanges ou la production par rapport à un régime où cet instrument ne serait pas utilisé. Les CFP américains peuvent être considérés comme découplés selon la définition de l'AAUR puisqu'ils sont (à court terme, en univers

¹ La neutralité des CFP par rapport aux volumes offerts et échangés n'est assurée que sous certaines hypothèses, en particulier celles de l'analyse à court terme et de l'univers certain (cf. paragraphe 4.2.).

certain, et l'exception des fruits et légumes mise à part) vraisemblablement sans impacts significatifs sur les choix de production si la base de comparaison est un régime où ils seraient fixés à zéro. Néanmoins, si d'autres mécanismes de soutien interne, plus généralement de politique agricole, ont un impact sur les décisions en matière d'offre de produits agricoles en modifiant les prix reçus ou payés par les agriculteurs, alors il apparaît légitime de ne pas considérer isolément le cas des mesures de soutien découplées et celui des instruments plus couplés si l'objectif est de réduire au maximum les effets de distorsion sur les échanges ou la production par rapport à un régime de libéralisation complète des politiques et des échanges agricoles. En d'autres termes, dans une perspective GATT de réduction des effets de distorsion des politiques agricoles sur les échanges, il n'est pas certain que la réponse à un engagement de réduction du soutien interne soit simplement une augmentation de la part du soutien octroyée sous une forme découplée si c'est la partie couplée de ce soutien, même réduite, qui continue à déterminer les choix de production. Naturellement, toujours dans une perspective GATT, il est cependant "préférable" d'accroître la part du soutien fournie sous une forme découplée dans la mesure où même si les choix de production sont toujours déterminés en tenant compte des instruments couplés, l'impact total sur les niveaux offerts sera réduit si la part du soutien fournie sous une forme découplée augmente.³

3. De la Politique Agricole Commune de 1992 au "paquet Santer" : peut-on envisager un classement des aides du paquet Santer dans la boîte verte ?

La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de mai 1992 n'a pas supprimé le soutien, mais a remplacé (pour une part importante) les aides aux produits grandes cultures et viande bovine par des aides liées aux facteurs de production, les surfaces dans le cas des céréales, oléagineux et protéagineux (COP), les effectifs dans le cas de la viande bovine. En d'autres termes, la réforme de mai 1992 a permis de diminuer le soutien par les prix à la charge du consommateur, et a augmenté le soutien par le budget à la charge du contribuable, en conformité avec les deux critères du point 1 de l'annexe II de l'AAUR. La nouvelle proposition de réforme de la PAC présentée par la Commission européenne (CE) dans le cadre de l'Agenda 2000 est un nouveau pas dans la direction suivie en mai 1992. Pour l'essentiel, elle consiste à baisser le soutien par les prix pour les trois principaux produits agricoles de l'UE (les céréales, la viande bovine, et le lait) et à compenser (partiellement) les baisses de revenu induites par des aides directes, aides à l'hectare pour les céréaliers, aides à la tête de bétail pour les producteurs de viande bovine et les producteurs laitiers.

3.1. Les aides compensatoires aux grandes cultures COP de la réforme de mai 1992 : le non-respect de plusieurs critères de découplage au sens de l'AAUR

² Les loan rates pour les céréales sont fixés aux niveaux de ceux de la campagne 1995/96, i.e., 95 dollars par tonne pour le blé et 74 dollars par tonne pour le maïs. Le prix minimum du soja, antérieurement fixé à 181 dollars par tonne, pourra fluctuer dans une fourchette allant de 181 à 193 dollars par tonne.

³ Cette "préférence" n'est valable que sous certaines hypothèses (cf. paragraphe 4.2.).

Les aides compensatoires de mai 1992 accordées aux producteurs COP respectent les deux critères fondamentaux du point 1 de l'annexe II de l'AAUR, mais le non respect des critères ii/, iv/ et v/ du point 6 implique qu'elles ne peuvent pas être considérées comme des versements directs découplés au sens du GATT.

En pratique, les aides compensatoires de mai 1992 peuvent être perçues, au moins par nos partenaires commerciaux et sur la période passée, comme des compensations (éventuellement des surcompensations) pour une large part individualisées des pertes de revenu, notamment à cause des plans de régionalisation qui ont été introduits. Même si les aides ne sont pas indexées sur les résultats individuels, i.e., sur les rendements individuels, elles sont couplées au facteur de production terre de la période courante et sont de ce fait en contradiction avec le critère iv/ du point 6. Elles dépendent des types de production dans la mesure où le blé dur, les oléagineux, les protéagineux, la jachère et le maïs dans certains cas bénéficient de compléments 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. Les aides oléagineuses tiennent compte, également pour deux tiers du montant, du rendement céréalier historique de chacune des deux zones définies. 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 aujourd'hui 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 régionalisation.⁴

De plus, le maintien d'un soutien par les prix (pour les céréales) pose le problème analysé ci-dessus dans le cas des Etats-Unis de la pertinence du découplage d'aides directes quand ces dernières sont utilisées simultanément avec d'autres instruments couplés qui conditionnent les choix de production.⁵

3.2. Les aides aux grandes cultures COP du paquet Santer : un découplage suffisant pour un classement dans la boîte verte ?

Le paquet Santer simplifie le régime COP antérieur en introduisant une aide non spécifique à la culture pour un montant de 66 écus par tonne, chiffre qu'il convient de multiplier par les rendements de référence en céréales 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

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 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.

⁵ Naturellement, les éléments relatifs au long terme et à l'incertitude (cf. paragraphe 4.2.) qui font que les CFP américains ne sont pas sans effets sur les volumes offerts et échangés s'appliquent également aux aides compensatoires de la PAC.

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 écus par tonne à 66 écus par tonne et l'aide unitaire aux oléagineux diminuerait de 94 écus par tonne à 66 écus par tonne) et en rémunérant la jachère facultative au même taux que les surfaces cultivées.

Toutefois, l'assise des versements sur les surfaces courantes et l'obligation maintenue de production pour pouvoir bénéficier de ces derniers empêchent clairement le classement de ces nouvelles aides dans la boîte verte par non respect des critères iv/ et v/ du point 6 de l'annexe II. Le maintien de compléments spécifiques pour le blé dur et les protéagineux et la conservation de plans de régionalisation empêchent également le classement des nouvelles aides dans la boîte verte.

Néanmoins, il y a progrès par rapport à la situation précédente dans une perspective d'acceptabilité au GATT dans la mesure où le non respect des différents critères du point 6 de l'annexe II est moins "sévère", même si cette notion de "sévérité" est difficile à évaluer. La question qui se pose est alors la suivante : le degré de découplage des aides aux grandes cultures COP dans le cadre de la réforme globale définie par le paquet Santer est-il suffisant pour que ces dernières soient acceptées par nos partenaires commerciaux ? Naturellement, la deuxième question qu'il convient de se poser simultanément est celle des fonctions assignées à ces aides directes ou, en d'autres termes et de manière plus générale, celle des objectifs de la Politique Agricole Commune. La réponse à ces deux questions est difficile, en particulier parce que les objectifs de la PAC sont multiples et différents selon les acteurs et parce que les contraintes qu'il convient de prendre en compte sont également multiples et difficiles à hiérarchiser de manière univoque. Nous nous contenterons dans ce paragraphe d'apporter quelques éléments à la discussion en centrant l'attention sur les conséquences de différentes modalités d'attribution des aides directes de soutien des revenus des producteurs de grandes cultures COP, en particulier les effets d'un passage à un système d'aides directes similaire à celui des Etats-Unis.

3.2.1. La reconnaissance d'un statut temporaire aux aides de mai 1992 et du paquet Santer permettrait, sans doute, leur acceptation au GATT sur une période de transition

La Commission européenne reconnaît explicitement que les aides compensatoires de la réforme de mai 1992 posent un problème d'équité et de légitimité, en soulignant trois aspects négatifs : 1/ 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, 2/ 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, et 3/ 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.

Le premier point 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 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 troisième point 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. 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 paquet Santer 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, aurait sans doute le mérite de faciliter la négociation internationale et leur acceptation par nos partenaires commerciaux (par exemple, sous la forme d'une prolongation de la boîte bleue au delà de l'échéance de la clause de paix).

3.2.2. Une prime historique individualisée aux producteurs de grandes cultures COP : avantages et limites

L'application d'un système d'aides directes aux grandes cultures COP identique à celui des Etats-Unis (aide versée indépendamment des cultures réalisées, sur une base historique fixe) permettrait un classement automatique de celles-ci dans la boîte verte.

Cette option reviendrait en pratique à renoncer à l'objectif d'une orientation publique des productions de grandes cultures par les aides et conduirait, toutes choses égales par ailleurs, 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 si ces derniers sont maintenus pour certaines cultures.

Notons, à ce propos, que le maintien de prix de soutien pour certaines cultures et pas pour d'autres permettrait de conserver une certaine orientation des productions de grandes cultures, en particulier par le mécanisme de réduction du risque de prix pour les cultures bénéficiant d'un soutien par les prix.⁶ Ainsi, l'option consistant à maintenir une partie du soutien sous la forme de prix minima pour certaines cultures (prix cependant à la baisse par rapport aux niveaux actuels) et à octroyer le complément du soutien sous la forme d'aides individualisées historiques et fixes présenterait le double avantage de l'acceptabilité des aides à l'OMC et de la continuation d'une orientation des productions (orientation cependant également à la baisse par rapport à aujourd'hui) par les prix.

Si l'enveloppe individuelle d'aide est basée sur les références historiques de l'agriculteur considéré, il est clair que cette option ne permettrait pas de répondre au problème de l'inégale distribution du soutien entre exploitations sauf à mettre en œuvre différents critères contraignants de modulation et/ou de plafonnement.

L'adoption d'un système d'aides individualisées historiques et fixes conduirait également à une poursuite (accélérée ?) de la concentration de la production, de l'agrandissement des exploitations et de la diminution de leur nombre par sortie de la branche des "plus petits" exploitants. Enfin, cette option pose la question de l'avenir de certaines productions dont l'intérêt pour les agriculteurs provient aujourd'hui de compléments spécifiques de soutien (blé dur, protéagineux, maïs irrigué, etc.).

3.2.3. Une prime unique à l'hectare aux producteurs de grandes cultures COP : avantages et limites

L'instauration d'une prime unique à l'hectare dans le secteur des grandes cultures COP, prime non différenciée régionalement et sans obligation de production pour en bénéficier, permettrait de respecter les critères de la boîte verte, à l'exception du critère iv/ relatif à l'assise sur le niveau courant du facteur de production terre. L'acceptation par nos partenaires commerciaux de cette entorse aux critères du point 6 de l'annexe II peut cependant être envisagée comme une possibilité.

Naturellement, cette option découplée aurait des conséquences importantes sur la répartition du soutien entre exploitations, entre régions et entre Etats membres par rapport à aujourd'hui. 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 situées 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

⁶ Sur le plan strictement économique de l'efficacité, le maintien de prix garantis pour certains produits seulement entraîne des inefficacités liées à une mauvaise allocation des ressources et à un partage inégal du risque selon les produits.

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, comme la précédente, à renoncer à l'objectif d'une orientation publique des productions de grandes cultures par les aides 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. A nouveau, le maintien de prix de soutien pour certaines cultures permettrait de conserver une certaine orientation publique des productions de grandes cultures.

La régionalisation de l'aide unique à l'hectare irait dans le sens d'une diminution de la redistribution du soutien entre exploitations. Le maintien et/ou l'octroi de compléments d'aides pour certaines cultures (protéagineux, oléagineux, maïs, blé dur) et/ou modes de cultures (irrigation) irait également dans ce sens en favorisant le statu-quo. De manière générale, il sera d'autant plus difficile de classer un régime d'aides directes 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'UE est déficitaire, au détriment des cultures excédentaires qui sont, pour une grande part, à l'origine des tensions avec nos partenaires commerciaux, alors il est possible d'imaginer leur éventuelle acceptabilité au GATT, au moins temporaire, en argumentant du fait que de tels compléments contribueraient à réduire les exportations communautaires des cultures excédentaires, i.e., les effets de distorsion sur les échanges pour les cultures produites 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. Interprétation économique, avantages et limites du découplage

D'un point de vue strictement économique, le principe du découplage des mesures de soutien interne trouve son origine dans les trois théorèmes fondamentaux de l'économie néoclassique du bien-être. Ces trois théorèmes peuvent s'énoncer de la façon suivante :

- i) Dans un monde de premier rang (i.e., en l'absence de distorsions), le libre fonctionnement du marché conduit à une allocation efficace des ressources d'une économie.⁷ L'équilibre de l'économie correspond alors à un

⁷ De manière générale, une distorsion apparaît au sein d'une économie dès qu'il existe, "quelque part" dans cette économie, un écart entre un coût ou un avantage privé et un coût ou un avantage social. Ces distorsions peuvent être dues à des caractéristiques inhérentes à certains marchés et on parle alors d'imperfections de marché. Les imperfections de marché les plus courantes sont les effets externes négatifs (par exemple, la pollution résultant de la production ou de la consommation de certains biens), les effets externes positifs (par exemple, l'entretien des

optimum de Pareto, également nommé optimum social ou optimum de premier rang. Ce premier théorème est à l'origine des recommandations de libre-échange prônées par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). Il est également à la base du processus de libéralisation des échanges internationaux que l'OMC cherche à promouvoir.

ii) Dans un monde de second rang (i.e., en présence de distorsions), le libre fonctionnement du marché conduit à une allocation des ressources de l'économie qui n'est pas socialement optimale. Dans ce cas, les optima privé et social de l'économie diffèrent et l'intervention des pouvoirs publics est requise pour rétablir l'équivalence entre les deux optima. Ce deuxième théorème est la justification première, d'un point de vue économique, de l'intervention de l'Etat dans un ou plusieurs secteurs de l'économie.

iii) Quand l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour corriger les distorsions existantes de manière à rétablir l'équivalence entre optimum privé et optimum social, les instruments de politique utilisés à cet effet sont d'autant plus efficaces (i.e., moins coûteux en termes de perte de bien-être économique global pour l'économie considérée) qu'ils touchent au plus près les centres des distorsions concernées. C'est de ce troisième théorème, qui correspond à ce que la littérature économique a coutume d'appeler "la règle de la spécificité" ou "la règle du ciblage" ("targeting rule"), que relève le plus directement le principe du découplage.

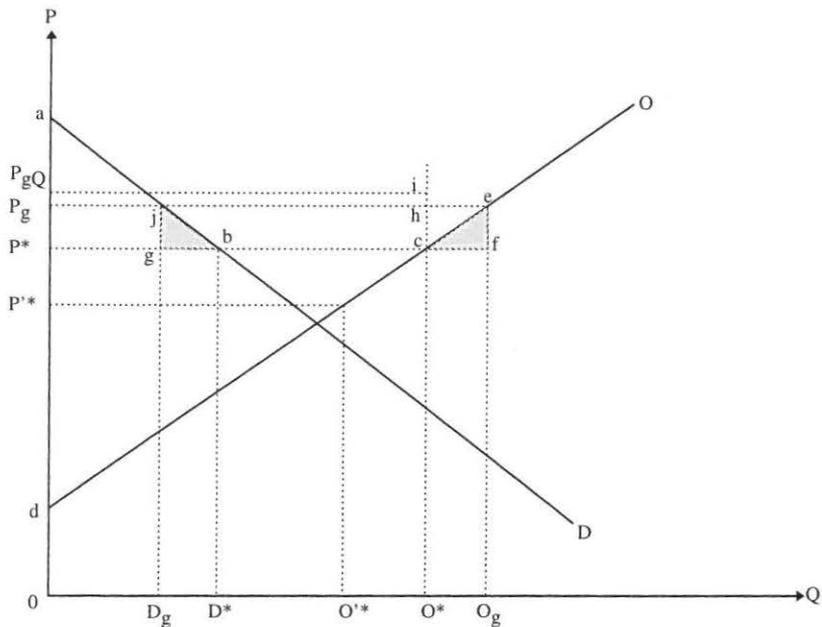
De manière générale, la distorsion majeure que les gouvernements cherchent à corriger est celle relative à l'équité et à la justice sociale. Il est généralement admis que les seules forces du marché ne conduisent pas (le plus souvent) à une répartition du revenu national que l'ensemble de la société juge équitable. En d'autres termes, le libre fonctionnement du marché conduit à une répartition privée du revenu qui ne correspond pas à la répartition socialement souhaitable. Le centre de la distorsion que les pouvoirs publics cherchent alors à corriger est la "mauvaise" répartition du revenu national et l'instrument le plus efficace pour atteindre cet objectif est celui qui affecte directement la répartition du revenu sans interférer avec le fonctionnement du marché. Un tel instrument correspond à une politique de redistribution "pure" du revenu national, i.e., à un système de transferts forfaitaires dits "lump-sum" des groupes d'agents les plus favorisés vers les plus démunis.

Par définition, les transferts dits "lump-sum" permettent une redistribution du revenu national sans affecter les équilibres de marché en termes de volumes offerts, de quantités demandées et de prix et sans engendrer de pertes de bien-être pour l'ensemble de l'économie considérée. Par définition, les transferts dits "lump-sum" sont donc des instruments parfaitement découplés. En pratique, de tels transferts n'existent pas et il faut donc les considérer

paysages ou la production d'autres services environnementaux non marchandisables liés à la production agricole), et la concurrence imparfaite. Ces distorsions peuvent également résulter d'objectifs spécifiques que se fixent les gouvernements comme, par exemple, la justice sociale, i.e., la recherche d'une répartition du revenu réel socialement équitable. Il faut de plus noter que la mise en œuvre de nombreux instruments de politique crée des distorsions au sein de l'économie qui conduisent à une allocation non efficace des ressources.

mesuré par la surface p^*cd . Si la société dans son ensemble estime que, dans ce régime non interventionniste, le surplus des producteurs nationaux du bien considéré est insuffisant du point de vue de la justice sociale, alors les pouvoirs publics peuvent mettre en œuvre une politique sectorielle visant à accroître ce surplus. Différents instruments ou combinaisons d'instruments peuvent être utilisés à cette fin. Les deux cas polaires correspondent à un transfert totalement couplé et à un transfert totalement découplé, respectivement.

Graphique 1. Les effets sur le marché d'un produit et le bien-être économique global de trois politiques de soutien des revenus des producteurs : le prix garanti, la subvention à la production, et une politique de subvention et de quota à la production



4.1.1. Le prix garanti : une politique de soutien des revenus des producteurs totalement couplée

L'instrument du prix garanti sur le marché correspond à une politique de soutien interne totalement couplée. Si les pouvoirs publics retiennent cette option pour soutenir le revenu des producteurs nationaux, alors le prix observé sur le marché domestique est le prix garanti fixé au niveau p_g , supérieur au prix mondial p^* , sur le graphique 1. Dans ce cas, l'offre domestique augmente de O^* à O_g et la demande domestique diminue de D^* à D_g . Les quantités qu'il faut écouler sur le marché mondial augmentent, mais l'exportation n'est maintenant possible que si l'écart entre le prix domestique et le prix mondial est compensé par le biais d'une subvention à l'exportation qui restaure la compétitivité prix du bien considéré sur le marché mondial. En affectant les volumes offerts, demandés et exportés, la politique interventionniste du prix garanti est donc à l'origine d'effets de distorsion sur la production, la consommation et, par suite, les échanges.

Le surplus des producteurs nationaux augmente puisqu'il passe du triangle p^*cd au triangle p_ged . Cet accroissement du surplus des producteurs nationaux est réalisé au détriment des consommateurs nationaux qui achètent le bien au prix garanti p_g supérieur au prix mondial p^* et au détriment des contribuables nationaux qui financent les subventions à l'exportation. Le surplus des consommateurs nationaux diminue, passant de l'aire abp^* à l'aire ajp_g , et le coût budgétaire des subventions à l'exportation est égal au rectangle $jefg$. On vérifie

que le gain de surplus des producteurs domestiques est inférieur à la somme de la perte de surplus des consommateurs domestiques et du coût budgétaire des subventions à l'exportation. Au total, l'économie nationale subit donc une perte nette de bien-être économique global, perte qui correspond aux deux triangles jbg et cef . Ces deux triangles matérialisent les coûts des deux distorsions qui sont générées par la politique du prix garanti, le triangle de droite correspondant à une distorsion à l'offre et le triangle de gauche à une distorsion à la demande. Ils traduisent le fait que l'instrument du prix garanti conduit à une allocation non optimale des ressources dans l'économie considérée, par un encouragement de l'offre domestique et un découragement de la demande domestique. Ces deux distorsions sont coûteuses pour l'économie nationale dans son ensemble puisqu'elles engendrent une perte nette de bien-être économique global égal à la somme des surfaces jbg et cef .

4.1.2. La subvention à la production et le quota de production : une politique de soutien des revenus des producteurs partiellement découplée

La subvention couplée à la production est plus efficace que le prix garanti, car elle n'introduit pas de distorsion du côté de la demande

Il est facile de montrer qu'une politique de subvention directe à la production (i.e., proportionnelle aux volumes offerts) est un instrument plus efficace qu'une politique de prix garanti pour assurer un même niveau de revenu aux producteurs domestiques du bien considéré. Une politique de subvention directe à la production permet en effet de rémunérer les producteurs domestiques au niveau de prix p_g de façon à ce qu'ils obtiennent un surplus identique à celui qu'ils avaient précédemment dans le régime du prix garanti. Les consommateurs domestiques achètent le bien au prix mondial p^* et obtiennent un surplus identique à celui du régime non interventionniste (aire abp^*), surplus supérieur à celui qu'ils avaient dans le régime du prix garanti (aire $ajp_g < \text{aire } abp^*$). Les exportations se font au prix mondial p^* sans qu'il y ait besoin d'introduire une subvention à l'exportation pour assurer leur compétitivité prix. Le soutien du revenu des producteurs domestiques est exclusivement à la charge des contribuables domestiques qui financent les subventions à la production pour un montant total correspondant au rectangle $p_g efp^*$. Par rapport à la situation initiale non interventionniste, la perte de bien-être économique global est réduite au triangle cef alors que cette perte était égale à la somme des deux triangles jbg et cef dans le régime d'un prix garanti.

L'analyse précédente montre qu'une politique de subvention directe à la production n'introduit pas de distorsion du côté de la demande. Elle engendre une distorsion du côté de l'offre identique à la distorsion correspondante générée par une politique de prix garanti. Le premier résultat légitime un des critères de base de définition d'un instrument découplé de soutien interne au revenu tel qu'il est présenté dans l'AAUR, i.e., le soutien doit être

fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part du consommateur (critère i/ du point 1 de l'annexe II). Le deuxième résultat montre qu'une politique de subvention proportionnelle aux volumes offerts a des effets de distorsion sur la production (et, par suite, sur les échanges) dans la mesure où elle incite les producteurs domestiques à accroître les volumes offerts par rapport à un régime non interventionniste. En d'autres termes, une politique de subvention proportionnelle aux volumes offerts a pour effet, tout comme le prix garanti, d'apporter un soutien par les prix aux producteurs domestiques, en contradiction avec le critère ii/ du point 1 de l'annexe II de l'AAUR.

L'introduction d'un quota de production fixé à un niveau "optimal" permet d'annuler la distorsion du côté de l'offre

L'utilisation d'un quota de production au niveau O^* permet de fixer l'offre du bien considéré à ce niveau. Il paraît alors intéressant d'étudier l'efficacité relative d'une politique de subvention à la production et de quota de production permettant aux producteurs domestiques d'obtenir un surplus identique à celui du régime du prix garanti fixé au niveau p_g . L'offre domestique est maintenant contrainte au niveau O^* par un quota de production. La subvention unitaire à la production, $p_{gQ} - p^*$, est déterminée de façon à ce que le surplus des producteurs domestiques, $p_{gQ}icd$, soit égal à celui qu'ils avaient dans le régime du prix garanti ou dans celui de la subvention à la production utilisée isolément, i.e., p_ged . Les consommateurs domestiques achètent le bien au prix mondial p^* et les exportations se font également au prix mondial p^* sans qu'il y ait besoin d'introduire une subvention à l'exportation pour assurer leur compétitivité prix. Par rapport au régime non interventionniste, une politique de subvention couplée à la production et de quota de production fixé de manière optimale (i.e., correspondant à la quantité produite en régime de libre-échange) permet donc de soutenir le revenu des producteurs domestiques sans introduire de distorsions. Au total, la perte de bien-être économique globale est nulle pour le pays considéré. Une telle politique permet en effet de dupliquer les effets d'une politique de transferts dits lump-sum, le quota de production fixé de manière optimale permettant de s'assurer qu'aucune distorsion n'est introduite du côté de l'offre, et la subvention à la production permettant de soutenir le revenu des producteurs sans engendrer de distorsion du côté de la demande.

A court terme, dans le cadre statique et certain de l'équilibre partiel mono-produit, une politique bi-instrumentale de subvention directe à la production et de quota optimal de production est parfaitement efficace et parfaitement découplée

La subvention couplée à la production est plus efficace que le prix garanti pour soutenir le revenu des producteurs domestiques, car la première n'introduit pas de distorsion du côté de la demande. Ces deux politiques mono-instrumentales introduisent une même distorsion du côté de l'offre en encourageant la production domestique puisque les producteurs reçoivent l'équivalent du prix p_g pour toutes les quantités offertes (directement par le marché dans le cas du prix garanti, indirectement par la somme du prix de marché et de l'aide

unitaire dans le cas de la subvention à la production). On comprend alors, intuitivement, l'intérêt à introduire un quota de production puisque ce dernier va empêcher les producteurs d'accroître les volumes offerts, et l'intérêt à fixer ce quota au niveau de l'offre de libre-échange dans la mesure où c'est ce niveau qui annule complètement la distorsion du côté de l'offre. Indirectement, l'analyse permet aussi de légitimer le second critère de base de définition d'un instrument découplé de soutien interne au revenu tel qu'il est présenté dans l'AAUR, i.e., le soutien ne doit pas avoir pour effet d'introduire un soutien des prix aux producteurs. Ce deuxième critère est introduit pour annuler la ou les distorsions du côté de l'offre. C'est parce que le quota de production empêche le soutien par les prix introduit par la subvention couplée à la production de s'exprimer qu'il annule la distorsion du côté de l'offre.

Dans le cadre simplifié adopté ici (équilibre partiel statique, mono-produit, en univers certain), une politique bi-instrumentale d'une subvention directe à la production et d'un quota optimal de production est donc un mécanisme parfaitement efficace et parfaitement découplé pour assurer un niveau donné de revenu aux producteurs domestiques du bien considéré. Dans ce cadre, le même résultat pourrait être achevé par le biais d'un mécanisme d'aides directes découplées définies comme le produit d'un versement unitaire fixe (égal à la différence $p_{gQ} - p^*$) par une quantité éligible fixe (égale à O^*). Cette quantité éligible fixe O^* pourrait de plus être calculée comme le produit d'un rendement fixe (par exemple, un rendement de référence historique dans le cas d'une grande culture) par une surface fixe (par exemple, une surface de référence historique). Dans le cadre des hypothèses de cette section, un tel mécanisme n'aurait pas d'effets de distorsion sur l'offre, la demande et les échanges.⁹ Ce résultat légitime les critères de définition d'une aide directe découplée présentés au point 6 de l'annexe II, notamment les points ii/, iii/ et iv/.¹⁰

Cependant, une politique bi-instrumentale de subvention directe à la production et de quota optimal de production n'est pas sans effets de distorsion sur la production et les échanges si les hypothèses restrictives de cette section sont abandonnées

La question qu'il convient maintenant de se poser est celle de la robustesse du découplage de la politique de subvention directe à la production et de quota de production aux hypothèses de notre modèle. Afin d'illustrer la non robustesse du découplage à la "dynamisation" de l'analyse, nous supposons en premier lieu que le prix mondial diminue de p^* à p^* . L'offre optimale en régime non interventionniste correspond alors à la quantité O^* , quantité inférieure au niveau initial du quota O^* .

⁹ La distorsion du côté de l'offre serait nulle dans la mesure où les producteurs du bien considéré n'ont aucune incitation à produire au delà de la quantité éligible qui, en pratique, est celle qui égalise le coût agrégé marginal de production et le prix mondial. La distorsion du côté de la demande serait nulle puisque les consommateurs achètent le bien au cours mondial.

¹⁰ Dans le cadre mono-produit adopté dans cette section, il n'est naturellement pas possible d'étudier la question de l'indépendance de l'aide directe vis-à-vis du type de production. Cependant, on comprend aisément que cette disposition du point 6 de l'annexe II répond à l'objectif de ne pas introduire de distorsions dans les choix de production et dans les allocations de ressources par rapport à un régime où l'aide serait nulle.

Le maintien des paramètres antérieurs de la politique, i.e., le maintien d'une subvention directe unitaire $p_{gQ} - p^*$ et du quota de production au niveau O^* , est maintenant à l'origine d'une distorsion du côté de l'offre puisque les producteurs se situeraient en régime non interventionniste au niveau O^* , inférieur au niveau du quota O^* mis en œuvre.¹¹ Ce résultat suggère que les critères de définition de versements directs découplés tels qu'ils sont exposés dans le point 6 de l'annexe II n'impliquent pas que ces versements sont toujours sans effets de distorsion sur la production et les échanges. L'annulation de la distorsion du côté de l'offre exigerait en effet de fixer le niveau du quota ou, de manière équivalente, le niveau de la quantité éligible à la subvention couplée, au niveau de l'offre optimale non interventionniste O^* . En d'autres termes, l'annulation de la distorsion du côté de l'offre exigerait d'ajuster à la baisse le niveau du quota ou la référence historique donnant droit à la subvention directe.

Le maintien des paramètres antérieurs de la politique conduit donc à introduire, par rapport au régime non interventionniste au nouveau prix mondial p^* , une distorsion du côté de l'offre. Si le quota de production ou la quantité éligible à la subvention directe sont inchangés, la baisse du prix mondial conduit à une diminution du surplus des producteurs par rapport à celui qu'ils obtenaient quand le prix mondial était p^* . Cette diminution du surplus des producteurs peut être annulée par un accroissement du montant unitaire de la subvention directe couplée, de $p_{gQ} - p^*$ à $p_{gQ} - p^*$. On vérifie alors qu'une telle augmentation de la subvention directe unitaire n'introduit aucun effet additionnel de distorsion sur la production et les échanges, même si elle est en contradiction avec le critère iii/ du point 6 de l'annexe II qui exige que le montant des versements directs (découplés) ne doit pas être fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs et internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

Sur un plan plus général, cette politique est aussi à l'origine d'effets de distorsion sur la production et les échanges en permettant à des producteurs à coût marginal élevé de continuer à produire grâce à la subvention directe, sous l'hypothèse que ces derniers doivent produire pour bénéficier de la politique. Ce mécanisme dit de "cross-subsidization" est détaillé dans l'annexe 1 et justifie l'introduction du critère v du point 6 de l'annexe II, i.e., la non obligation de produire pour bénéficier de la subvention.

4.1.3. L'aide directe établie sur des critères historiques : une politique de soutien des revenus des producteurs "découplée"¹²

¹¹ L'analyse suppose que la différence $p_{gQ} - p^*$ est supérieure à la différence $p^* - p^*$ de sorte que le niveau du quota O^* reste contraignant.

¹² Des guillemets sont apposés au terme découplé pour marquer le fait que bien que l'illustration graphique présentée ici fasse apparaître l'aide directe basée sur des critères de référence historiques comme totalement découplée, elle est établie dans un cadre très simplifié d'équilibre partiel mono-produit en univers certain. Elle ne

Nous supposons maintenant que les pouvoirs publics utilisent un système d'aides directes basées sur des critères de référence historiques pour assurer un niveau de surplus aux producteurs nationaux identique à celui des paragraphes précédents. Sur le graphique 1, le montant total des aides versées aux producteurs est représenté par la surface $p_g Q^i c p^*$. Ce montant correspond à une aide directe définie comme le produit d'un paiement unitaire à la tonne, $p_g - p^*$, appliqué à une quantité de référence historique, O^* . Cette dernière peut ensuite être définie comme le produit d'un rendement de référence historique par une quantité de facteur de référence historique, le facteur pouvant varier selon l'assise de l'aide.

Dans le cadre des hypothèses adoptées dans cette section, on vérifie aisément qu'une politique d'aides directes établies sur des critères de référence historiques est, tout comme la politique bi-instrumentale de subvention directe à la production et de quota optimal de production, parfaitement efficace et parfaitement découplée pour assurer un niveau de revenu donné aux producteurs du bien considéré. Les deux politiques n'engendrent pas de distorsions à l'offre et à la demande à court terme, dans un cadre certain et statique. La différence essentielle entre la politique mono-instrumentale d'aides directes établies sur des critères de référence historiques et la politique bi-instrumentale analysée dans le paragraphe précédent réside dans le fait que les propriétés de découplage et d'efficacité de la première sont robustes à la "dynamisation" du cadre d'analyse. En effet, si le prix mondial du bien considéré diminue de p^* à p^{**} , alors la quantité offerte par les producteurs nationaux s'ajuste également à la baisse, du niveau O^* jusqu'au niveau O^{**} qui correspond à la nouvelle allocation optimale des ressources du côté de l'offre. Le montant total des aides directes perçues est inchangé. Il est toujours mesuré par la surface $p_g Q^i c p^*$. De façon symétrique, si le prix mondial augmente de p^* à, par exemple, p_g , alors l'offre des producteurs domestiques augmente également, jusqu'au niveau O_g qui correspond à la nouvelle allocation optimale des ressources du côté de l'offre. Le montant total des aides directes perçues est toujours inchangé.¹³

L'analyse graphique de ce paragraphe légitime la position selon laquelle le découplage des instruments de soutien interne des revenus agricoles des conditions de production et de marché est le mode d'intervention le plus efficace pour soutenir les revenus des producteurs agricoles. Dans le cadre des hypothèses adoptées dans cette section, l'aide directe établie sur des critères de référence historiques apparaît en effet comme un instrument totalement efficace et totalement découplé, i.e., sans effets de distorsion sur l'offre, la demande et les échanges. En plus de l'argument de l'efficacité économique, une telle politique présente deux avantages additionnels qui ne peuvent pas être illustrés sur la base du graphique 1.

permet pas de représenter les effets de nombreux facteurs qui ne sont pas pris en compte dans l'analyse à ce stade, et qui contribuent à réduire le degré de découplage de la politique considérée (cf. paragraphe 4.2.).

¹³ Il est intéressant de noter que le système d'aides directes basées sur des critères de référence historiques étudié ici conduit, sous les hypothèses de cette section, aux mêmes "résultats" en termes d'équilibre de marché que le mécanisme de la quantité maximale garantie (Production Entitlement Guarantee) fixée au niveau O^* .

i) Le coût budgétaire d'une politique d'aides directes basées sur des critères de référence historiques est directement prévisible et contrôlable puisqu'il ne dépend pas de l'évolution des conditions des marchés domestiques et mondiaux, ce qui n'est pas vrai dans le cas d'une politique de prix garanti ou de subvention directe à la production.

ii) Une politique d'aides directes basées sur des critères de référence historiques permet, du moins potentiellement, de mieux cibler les bénéficiaires du transfert que les politiques de soutien plus couplées. Elle permet un meilleur ciblage du soutien sur la branche agricole stricto-sensu alors que les politiques de soutien plus couplées engendrent une "certaine" diffusion ou dilution du soutien aux branches situées en amont et/ou en aval. Elle offre la possibilité de mieux cibler les bénéficiaires du soutien au sein du groupe des producteurs agricoles (par exemple, en faveur des "petits" producteurs, des producteurs des zones défavorisées, etc.) et ainsi d'aboutir à une répartition plus équitable du revenu entre les exploitations agricoles que dans le cas d'une politique de soutien par les prix qui accorde un soutien plus important aux plus gros producteurs.

Pour conclure cette section, il n'est pas inutile de rappeler que la réalité des marchés agricoles est naturellement beaucoup plus complexe que celle qui illustrée par le graphique 1. Même si l'aide directe établie sur des critères de référence historiques apparaît découplée sur ce graphique, elle n'est pas, en pratique, sans effets sur la perception du risque par les agriculteurs, sur leurs décisions individuelles de sortie de la branche, sur les marchés des facteurs, et sur les marchés des autres produits agricoles (qui sont liés entre eux par les relations de substitution/complémentarité au niveau de l'offre et de la demande), etc.¹⁴ De manière générale, la prise en compte de ces différents éléments se traduit par des déplacements des courbes d'offre et de demande qui ne sont pas représentés ici. Il est clair que si les effets indirects sur l'offre et la demande de produit via les déplacements des courbes étaient pris en compte dans l'analyse, alors l'aide directe établie sur des critères historiques révélerait un caractère beaucoup moins découplé. Précisons toutefois que cette remarque s'applique également à tous les autres instruments de politique.

4.2. Les principales limites du découplage

A ce stade de l'analyse, les deux questions qu'il convient de se poser sont les suivantes : Est-il possible de mettre en œuvre, concrètement, des transferts forfaitaires dits "lump-sum" en faveur des producteurs agricoles ? L'efficacité des transferts forfaitaires dits "lump-sum" est-elle conservée si la politique agricole poursuit des objectifs autres que le seul soutien des revenus des agriculteurs ? La réponse à ces deux questions est négative, ce qui nous permet de préciser les principales limites du découplage.

¹⁴ Ces effets sont naturellement différents selon la définition des critères de référence historiques (assise de l'aide, définition de l'assise et du rendement au niveau individuel ou d'une zone géographique quelconque, conditionnalité du versement de l'aide à l'obligation de produire ou non, etc.).

4.2.1. En pratique, les politiques de soutien interne des revenus des producteurs ne sont jamais totalement découplées

Si nous abandonnons les hypothèses simplificatrices adoptées jusqu'à présent, en particulier celles de l'analyse statique de court terme et de l'univers certain, alors les politiques d'aides directes découplées au sens de l'AAUR, comme que l'aide directe établie sur des critères de référence historiques du paragraphe précédent ou les CFP américains, ne sont pas sans effets sur les volumes produits et les quantités échangées. Ces instruments induisent des effets de distorsion sur la production et les échanges pour les raisons suivantes (la base de comparaison est une situation où ces aides directes seraient nulles, toutes choses égales par ailleurs).

i) Ils ont un impact sur les décisions d'investissement et de production à long terme en permettant un accès facilité et augmenté au crédit à de meilleurs taux, par accroissement des fonds propres et diminution des niveaux des indicateurs d'endettement (modèle d'investissement dit de profit, relâchement de contraintes de rationnement du crédit, et diminution des risques financiers). De plus, si l'usage agricole du facteur qui constitue l'assise des aides directes reste obligatoire (c'est le cas notamment des surfaces pour les CFP américains), alors ces dernières ont également un impact sur les investissements et les choix de production par possible renoncement à des investissements dans d'autres usages (non agricoles) qui auraient pourtant une rentabilité (marginale) plus élevée.

ii) Ils ont un impact sur les décisions et les volumes de production en raison de la spécificité et de la quasi-fixité des facteurs primaires de production (capital, terre et travail). Plus précisément, ces instruments altèrent la rémunération des facteurs primaires de production par effet de capitalisation dans leurs prix. Par suite, ils ont un impact sur les décisions du ménage agricole, producteur et consommateur (en particulier, sur les décisions et les volumes de production, sur les décisions d'offre de travail sur l'exploitation, sur les décisions de consommation, d'épargne et d'investissement).

iii) Ils ont un impact positif sur les niveaux d'utilisation des inputs et les volumes produits par un effet de richesse qui implique un déplacement de la distribution des profits dans une zone où l'aversion pour le risque de la fonction d'utilité du producteur est moindre (sous l'hypothèse d'une aversion absolue pour le risque décroissante) et par un effet d'assurance, i.e., un effet de réduction de la variabilité des revenus. De manière générale, un instrument découplé dans un cadre certain (au sens où il n'a pas d'impact sur les niveaux des variables de décision de l'agriculteur) ne l'est plus dans un univers incertain en raison, en particulier, de cet effet de richesse et cet effet d'assurance. A ces deux effets, s'ajoute potentiellement un effet de diversification des risques selon le modèle de diversification du portefeuille dans le cas où les versements directs sont, au moins partiellement, différenciés par produits.

De plus, et de manière plus générale, l'efficacité économique des politiques de soutien des revenus agricoles découplées des conditions de production et de marché n'est garantie que dans un monde de premier rang. Dans un cadre multi-produits (produits agricoles et produits non agricoles) où il existe différentes distorsions sur différents marchés, l'efficacité des instruments découplés de soutien des revenus des agriculteurs est plus incertaine pour les raisons suivantes.

i) Sur les marchés de nombreux produits agricoles dans une majorité de pays développés, de nombreux instruments couplés sont toujours en vigueur (c'est le cas, notamment, des prix minima assurant un rôle de filet de sécurité aux Etats-Unis et dans l'Union européenne). Selon les produits, les instrumentations utilisées n'évoluent pas toutes au même rythme ou avec la même intensité vers des formes plus découplées de soutien (cf., par exemple, les grandes cultures COP et le sucre dans l'Union européenne). Enfin, de multiples barrières aux échanges qui ont un impact sur les prix intérieurs et mondiaux sont à l'œuvre dans une très large majorité de pays. La réalité des marchés agricoles est donc très éloignée d'un monde de premier rang. Dans ce cas, l'efficacité des instruments découplés n'est plus assurée. Il se peut même que le remplacement d'instruments couplés par des instruments découplés sur le marché d'un produit donné conduise à une perte nette de bien-être économique global si, à la suite à cet ajustement, les productions d'autres biens soutenus par des mécanismes de soutien couplés augmentent (i.e., si certaines distorsions existant sur d'autres marchés augmentent).

ii) Le découplage fait supporter par les seuls contribuables le coût du soutien des revenus agricoles. Les dépenses correspondantes doivent donc être financées par une taxation du "reste de l'économie", taxation qui revient, en pratique, à introduire de nouvelles distorsions (ici fiscales) dans l'économie considérée. Le coût de prélèvement des fonds publics (ou coût d'opportunité des fonds publics) n'est vraisemblablement pas nul, ce qui implique que 1 Franc prélevé aux contribuables ne permet pas d'accroître le revenu des agriculteurs cible du transfert du même montant.¹⁵ Dans ce cas, des instruments de soutien des revenus agricoles découplés au sens de l'AAUR seront pourtant à l'origine d'une perte de bien-être économique global. Sur le plan de l'efficacité économique, il peut alors être optimal de faire supporter une partie du soutien des revenus agricoles par les consommateurs.

iii) Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles permet, en théorie du moins, de mieux cibler les bénéficiaires de la politique mise en œuvre. Cependant, si nous abandonnons l'hypothèse de l'information parfaite, alors une distribution ciblée d'aides directes découplées engendre des coûts administratifs ou coûts de transaction (collecte de l'information, mesures de contrôle, etc.) qui sont à l'origine de pertes nettes de bien-être économique et qui réduisent l'efficacité du découplage des instruments de soutien du revenu des agriculteurs.

4.2.2. La prise en compte des multiples objectifs de la politique agricole est une limite forte au découplage comme mode d'intervention unique dans les secteurs agricoles

Même si le découplage peut, sous certaines conditions, être effectivement jugé comme une modalité de l'intervention publique soutenant efficacement les revenus agricoles, il ne permet cependant pas de satisfaire pleinement les autres objectifs de la politique agricole (en particulier ceux de la PAC) tels que l'autosuffisance

¹⁵ Les évaluations du coût d'opportunité des fonds publics sont très variables, de quelques centimes (i.e., un coût minime) à 50 centimes pour 1 Franc prélevé. Les informations disponibles concernent essentiellement les Etats-Unis.

alimentaire, la stabilisation des revenus agricoles, le maintien d'un certain équilibre dans l'occupation du territoire, l'entretien des paysages, la conservation et le respect de l'environnement, etc.

i) Le découplage signifie le renoncement à des mesures qui orientent les productions et une expression plus importante des avantages comparatifs. Dans un pays donné, certaines productions peuvent alors être "abandonnées" ce qui augmente la dépendance de ce pays vis-à-vis des importations. Pour des raisons stratégiques (argument de l'arme alimentaire), l'autosuffisance en produits alimentaires peut être un objectif de la politique agricole que des mécanismes d'intervention découplés ne peuvent, par définition, pas satisfaire.

ii) Le découplage des politiques de soutien interne des revenus agricoles entraîne également une plus grande instabilité des marchés agricoles et des revenus de l'activité agricole proprement dite (i.e., hors aides) pour de multiples raisons : inélasticité de la demande, longueur des cycles de production, etc. Si les mesures découplées n'apportent qu'un faible soutien au revenu agricole, alors le découplage ne permet pas de satisfaire l'objectif de stabilisation des revenus agricoles. A ce propos, il est intéressant de noter que les Etats-Unis expérimentent actuellement des programmes d'assurance revenu pour soutenir et surtout stabiliser les revenus dans le secteur des grandes cultures, ces programmes venant compléter les programmes d'assurance récolte existants.

iii) Laisser s'exprimer pleinement les avantages comparatifs peut entraîner une concentration de la production dans les régions les plus compétitives et un déclin dans les régions les plus défavorisées. A ce problème d'équilibre dans l'occupation du territoire, s'ajoute le problème des menaces sur l'environnement dans les régions disposant d'avantages comparatifs si une politique découplée est appliquée de manière exclusive (utilisation non optimale, du point de vue de la société, d'intrants polluants, par exemple).

5. 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 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 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 la France, 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. L'efficacité des politiques publique suggère de traiter chaque objectif avec des instruments différents, conformément au principe du ciblage. Les aménagements possibles et souhaitables de la PAC doivent alors

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 œuvre 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 œuvre de mesures incitatives de façon à infléchir le comportement des agriculteurs dans un sens favorable à leur accomplissement. Il faut donc mettre en place un système cohérent d'aides directes qui rémunèrent les externalités positives de l'agriculture (conservation des ressources et aménagement du territoire) et encouragent les pratiques 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.

Pour conclure, il faut noter que le projet de loi d'orientation agricole (LOA) française a le mérite de définir clairement des objectifs pour la politique agricole française (cf. annexe 2), objectifs qui englobent les fonctions marchandes et non marchandes des agriculteurs. Les mesures prévues pour satisfaire ces objectifs, en particulier les contrats territoriaux d'exploitation, ne sont pas encore clairement précisées. La définition des mesures visant à promouvoir les fonctions non marchandes des agriculteurs ne devrait pas être contrainte par l'AAUR qui autorise plusieurs catégories d'aides pour des objectifs différents du strict soutien des revenus agricoles. La marge de manœuvre est potentiellement importante et il convient de l'exploiter dès aujourd'hui.

Annexe 1 : Illustration graphique de la "cross-subsidization"

Plaçons-nous dans le cas simplifié d'un agriculteur produisant un seul bien, cherchant à maximiser son profit et prenant le prix du bien comme une donnée. Le coût total moyen de production est représenté par la courbe notée *CTM* sur le graphique ci-dessous. Le coût marginal de production est représenté par la courbe notée *Cm*.

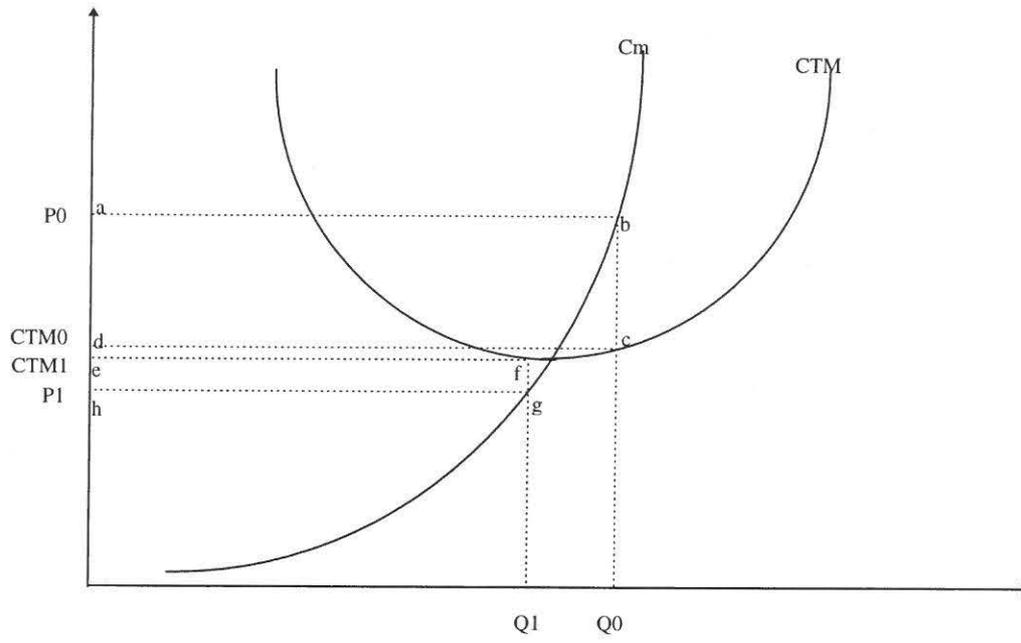
Si le prix du produit est égal à P_0 , l'agriculteur va alors produire la quantité Q_0 et son profit est égal à la surface *abcd*. Supposons à présent que le prix du produit diminue au niveau P_1 par suite, par exemple, de la suppression de la politique de prix garanti. Si l'agriculteur ne perçoit pas d'aide directe, alors il réalise un profit négatif quel que soit son niveau de production. En particulier, au niveau de production Q_1 , son profit négatif correspond à la surface *efgh*. Dans ce cas, l'agriculteur cesse de produire et sort de la branche.

Supposons maintenant que le prix du produit est encore P_1 , mais que l'agriculteur perçoit une aide directe en contrepartie de la baisse de prix qu'il a subie. Cette aide est supposée indépendante des types et des volumes de production courants, des niveaux des prix intérieurs et internationaux courants et des niveaux des facteurs de production courants. Si l'agriculteur n'est pas obligé de produire pour bénéficier de cette aide, alors il ne produit pas mais il reste néanmoins dans la branche de façon à toucher cette aide. Son profit est alors égal au montant de l'aide. A l'inverse, si l'agriculteur est obligé de produire pour bénéficier de l'aide, alors deux cas sont possibles selon le montant de l'aide perçu.

i) L'agriculteur produit la quantité Q_1 si le montant de l'aide est supérieur à la perte due à l'activité, c'est-à-dire à la surface *efgh*. Dans ce cas, il y a "cross-subsidization" dans la mesure où le niveau de l'aide et les conditions de versement de celle-ci incitent l'agriculteur à produire. Son profit est alors positif, mais inférieur au montant de l'aide.

ii) Dans le cas où le montant de l'aide est inférieur à la perte due à l'activité de production, alors l'agriculteur sort de la branche.

Graphique A1.1. Illustration de l'effet de "cross-subsidization" lorsque le versement de l'aide directe est conditionné à l'obligation de produire



Annexe 2 : La loi d'orientation agricole, le contrat territorial d'exploitation et le découplage des mesures de soutien interne au sens de l'AAUR

Les objectifs de la loi d'orientation agricole (LOA)

Le projet de loi d'orientation agricole définit huit objectifs qui tiennent compte des trois fonctions de l'agriculture : économique, sociale et environnementale. Ces objectifs sont : i) l'installation en agriculture, la pérennité des exploitations agricoles, leur transmission et le développement de l'emploi en agriculture, ii) l'amélioration des conditions de production et l'amélioration du revenu des agriculteurs, iii) la production de biens agricoles et alimentaires diversifiés satisfaisant aux conditions de sécurité sanitaire, iv) une répartition équitable de la valorisation des produits alimentaires entre les agriculteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation, v) la valorisation du territoire par des systèmes de production adaptés à leurs potentialités, vi) la préservation des ressources naturelles et l'entretien des paysages, vii) la production de services collectifs au profit de tous les usagers de l'espace rural, viii) la promotion des produits agricoles sur le marché national et les marchés internationaux.

Le contrat territorial d'exploitation, "pierre angulaire" du projet de loi d'orientation agricole

La principale mesure envisagée dans le projet de loi d'orientation agricole est le contrat territorial d'exploitation (CTE). Même si le contenu précis de cette mesure reste encore à définir, cette dernière s'inscrit dans l'évolution de la gestion de la politique publique en matière agricole vers des formes plus contractuelles. Un CTE pourra être contracté par tous les exploitants agricoles, qui devront alors respecter un ensemble d'engagements portant sur les conditions et les modes de production, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation de services collectifs, ainsi qu'au développement de projets collectifs de production ou d'aménagement. Un CTE définit également la nature et les modalités des prestations de l'Etat qui constituent la contrepartie des engagements de l'exploitant.

Les CTE vont être testés dans les 59 départements qui se sont déclarés volontaires. Ils devraient être financés à la fois par le redéploiement d'une partie des crédits nationaux du budget du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, et par le produit de la modulation des aides européennes prévue dans le paquet Santer.

Premiers éléments d'analyse

Le projet de loi d'orientation agricole vise à redéfinir les objectifs assignés à l'agriculture (française) et ainsi à légitimer l'intervention publique dans ce secteur. Ce souci de la légitimité du soutien au secteur agricole apparaît clairement dans les motifs de ce projet de loi ("les contribuables n'accepteront durablement de financer des dépenses publiques importantes en faveur de l'agriculture que si elles contribuent au maintien de l'emploi, à la préservation des ressources naturelles et à l'amélioration de la qualité des aliments"). L'idée est alors de subordonner le versement d'une partie des aides publiques à la prise en compte par les exploitants des nouvelles attentes de la société en matière de respect de l'environnement, d'entretien de l'espace et de valorisation du

territoire, et de mettre progressivement fin à l'automatisme des subventions actuelles. En d'autres termes, il s'agit de "passer d'une politique de guichets à une politique contractuelle".

L'objectif du CTE n'est pas de réduire, ni d'augmenter les aides à l'agriculture, mais de modifier leur mode d'attribution (éco-conditionnalité et socio-conditionnalité). La question qui se pose alors est de savoir si ce nouveau mode d'attribution d'une partie du soutien interne est "découplé" par rapport à la production" et, à ce titre, susceptible d'être classé dans la boîte verte de l'AAUR. Comme les modalités concrètes du CTE ne sont pas encore clairement définies (par exemple, le montant des aides qui serait versé sous cette forme), il est difficile de répondre précisément à cette question. Toutefois, le financement des CTE étant uniquement à la charge des contribuables, le premier critère du point 1 de l'annexe II de l'AAUR est automatiquement satisfait. De plus, comme les CTE ne doivent théoriquement pas interférer avec les mesures spécifiques des Organisations Communes de Marché, en particulier les mesures relatives aux prix des produits, ils ne devraient pas apporter un soutien (direct) aux prix des produits. A ce titre, ils devraient donc satisfaire, sous réserve de la preuve du contraire, le second critère du point 1 de l'annexe II. Au total, il apparaît donc que les CTE devraient satisfaire aux deux critères fondamentaux du point 1 de l'annexe II. Néanmoins, pour être exempts d'engagements à réduction dans le cadre des prochaines négociations agricoles internationales, les CTE doivent en plus pouvoir être classés dans un des douze points définis par l'annexe II (points 2 à 13). Notre analyse se résume ici à présenter, sous la forme d'un tableau de synthèse, les objectifs du projet de LOA et les points correspondants de l'annexe II qui permettraient, éventuellement, leur inclusion dans la boîte verte.

Tableau A2.1. Positionnement des objectifs du projet de loi d'orientation agricole par rapport à l'annexe II de l'AAUR

Objectifs du projet de loi d'orientation agricole	Positionnement des objectifs par rapport aux points 2 à 13 de l'annexe II de l'AAUR
i) Installation en agriculture, pérennité des exploitations agricoles, transmission et développement de l'emploi en agriculture.	Peut éventuellement s'inscrire dans les aides à l'ajustement des structures fournies au moyen d'aides à l'investissement (point 11).
ii) Amélioration des conditions de production et amélioration du revenu des agriculteurs.	Ne peut pas être admis au titre du point 7 (les programmes d'assurance revenu n'ont pas pour objectif d'améliorer, mais de "maintenir" les revenus agricoles).
iii) Production de biens agricoles et alimentaires diversifiés satisfaisant aux conditions de sécurité sanitaire.	Ne peut théoriquement être admis à aucun titre (cf. cependant les accords TBT et SPS).
iv) Répartition équitable de la valorisation des produits alimentaires entre les agriculteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation.	Ne peut théoriquement être admis à aucun titre.
v) Valorisation du territoire par des systèmes de production adaptés à leurs potentialités.	Pourrait être inclus dans les versements au titre de programmes d'aide régionale (point 13).
vi) Préservation des ressources naturelles et entretien des paysages.	Défini explicitement dans le point 12.
vii) Production de services collectifs au profit de tous les usagers de l'espace rural.	Pourrait être inclus dans les versements au titre du point 13 si régionalisation des services.
viii) Promotion des produits agricoles sur le marché national et les marchés internationaux.	Défini explicitement dans le point 2, alinéa 6.