



L'ÉVALUATION DES COÛTS ET AVANTAGES DES POLITIQUES AGRICOLES Le point sur quelques approches économiques

Philippe Boyer

► To cite this version:

Philippe Boyer. L'ÉVALUATION DES COÛTS ET AVANTAGES DES POLITIQUES AGRICOLES
Le point sur quelques approches économiques. Notes et Etudes Economiques, 1997, 2. hal-02966428

HAL Id: hal-02966428

<https://hal.science/hal-02966428>

Submitted on 14 Oct 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.

- Evaluation économique des politiques agricoles
- Les concours publics à l'agriculture américaine
- Les aides des collectivités locales à l'agriculture



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
DE LA PÊCHE ET DE
L'ALIMENTATION

Direction des Affaires Financières et Économiques

Sous-Direction des Études, des Programmes et de l'Évaluation

NOTES ET ETUDES ECONOMIQUES

Directeur de la publication : Michel FERNET, DAFE

Rédacteur en chef : Denis HAIRY, DAFE

Secrétariat de rédaction : Josette CAZENOVE, DAFE

Membres du comité de lecture :

Bénédicte BOISSEAU, DERF
Bernard DECHAMBRE, DAFE
Magali DEMOTES-MAINARD, DAFE
Hervé DURAND, DPE
Christian FERTE, SCOM
Dominique GAGEY, DÉPSE
Pierre LACOUR, DGAL
Hervé LE GALL, DAFE
Jean-Claude RENAUD, DAFE
Hélène VINOT, DAFE

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

ISSN en cours

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

n° 3 - Février 1997

ÉDITORIAL

La PAC achève à peine sa dernière réforme que se développe la réflexion sur ses adaptations aux mutations annoncées : élargissement de l'Union européenne vers l'est, renégociation du mode de financement communautaire à partir de l'an 2000, ouverture des marchés agricoles dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est dans cette perspective que le ministère de l'agriculture poursuit la diffusion de travaux d'analyse et d'évaluation des politiques de soutien au secteur.

— Quels sont les transferts qu'opèrent les politiques agricoles entre les agents économiques, et entre les États engagés dans la régulation commune des marchés agricoles ? Comment les mesure-t-on ? Tel est le thème du premier article de cette nouvelle livraison de *Notes et études économiques*. Il complète l'exposé des approches théoriques de la réforme de la PAC, présenté dans le premier numéro.

— Une meilleure connaissance des dépenses agricoles des États-Unis est aujourd'hui essentielle à la réflexion sur les adaptations de la politique agricole européenne. Le second article du présent numéro apporte en la matière une contribution originale et complète. Pour la première fois, le soutien budgétaire agricole américain est comparé de façon détaillée aux concours publics à l'agriculture française, dans ses montants, ses orientations et instruments, et dans son impact sur les revenus des producteurs. L'analyse des différents postes de la dépense américaine, ainsi que le traitement de données originales sur les revenus des "farmers", offrent aux lecteurs de *Notes et études économiques* une somme d'informations particulièrement précieuses.

— Si les concours publics de l'État et de l'Union européenne à l'agriculture française sont désormais bien connus, au travers de l'information traitée et diffusée par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, les dépenses agricoles des collectivités locales restaient jusque-là moins bien cernées. Le troisième article de ce numéro résume les enseignements d'une première étude lancée dans ce domaine par le ministère à partir des budgets de l'année 1992. Le caractère exhaustif des données, ainsi que leur présentation dans la nomenclature utilisée pour les concours nationaux et communautaires à l'agriculture, viennent combler une lacune dans la connaissance des interventions publiques dans le secteur. L'objectif est maintenant de pérenniser l'approche, afin d'actualiser périodiquement cette information sur les concours publics apportés par les régions et les départements à leur agriculture.

LES AUTEURS

Philippe Boyer est chef du bureau des concours publics, à la sous-direction des études, des programmes et de l'évaluation (direction des affaires financières et économiques) du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

Jean-Christophe Debar est consultant, rédacteur en chef d'Agri-US Analyse.

Alain Blogowski est chargé d'études au bureau de l'évaluation et de la prospective, à la sous-direction des études, des programmes et de l'évaluation (direction des affaires financières et économiques) du Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

Philippe Lacombe est Professeur de sciences économiques à l'École nationale supérieure agronomique de Montpellier.

Bruno Delord est chargé de recherches au laboratoire d'économie et de sociologies rurales de l'Institut national de la recherche agronomique à Montpellier.

Marielle Berriet est Docteur en sciences économiques, chercheur à l'École nationale supérieure agronomique de Montpellier.

SOMMAIRE

Philippe Boyer

Évaluation des coûts et avantages des politiques agricoles Le point sur quelques approches économiques	<i>page 7</i>
---	---------------

<i>L'approche théorique du soutien à l'agriculture</i>	<i>page 10</i>
--	----------------

<i>Une mesure empirique du soutien à l'agriculture : l'ESP</i>	<i>page 12</i>
--	----------------

<i>Les transferts induits entre États membres par la PAC</i>	<i>page 19</i>
--	----------------

Jean-Christophe Debar, avec la collaboration d'Alain Blogowski

Les concours publics à l'agriculture américaine Montant, répartition et poids dans le revenu	<i>page 25</i>
---	----------------

<i>Résumé des principaux résultats</i>	<i>page 27</i>
--	----------------

<i>Les dépenses de soutien à l'agriculture aux États-Unis</i>	<i>page 29</i>
---	----------------

Les dépenses de l'USDA	<i>page 29</i>
------------------------	----------------

Les autres dépenses en faveur de l'agriculture productive	<i>page 39</i>
---	----------------

Conclusion : le soutien à l'agriculture productive aux États-Unis	<i>page 41</i>
---	----------------

<i>Les revenus agricoles aux États-Unis</i>	<i>page 43</i>
---	----------------

Les exploitations agricoles américaines	<i>page 43</i>
---	----------------

Les revenus des exploitations agricoles	<i>page 46</i>
---	----------------

Les revenus des ménages agricoles	<i>page 57</i>
-----------------------------------	----------------

<i>Comparaison des soutiens et des revenus agricoles entre la France et les États-Unis</i>	<i>page 62</i>
--	----------------

Les concours publics à l'agriculture	<i>page 63</i>
--------------------------------------	----------------

Les revenus et les aides par exploitation	<i>page 67</i>
---	----------------

Conclusion : des chiffres à manier avec précaution	<i>page 79</i>
--	----------------

<i>Conclusion</i>	<i>page 79</i>
-------------------	----------------

<i>Annexes</i>	<i>page 82</i>
----------------	----------------

Philippe Lacombe, Bruno Delord, Marielle Berriet

Les aides des collectivités locales à l'agriculture en 1992	<i>page 89</i>
---	----------------

<i>Méthodologie</i>	<i>page 92</i>
---------------------	----------------

<i>Montant des aides et facteurs de différenciation</i>	<i>page 93</i>
---	----------------

<i>Orientation des aides des collectivités locales</i>	<i>page 96</i>
--	----------------

<i>Élaboration et nature des politiques agricoles des collectivités territoriales</i>	<i>page 100</i>
---	-----------------

<i>Conclusion</i>	<i>page 104</i>
-------------------	-----------------

<i>Annexes et tableaux</i>	<i>page 106</i>
----------------------------	-----------------

Résumés	<i>page 115</i>
---------	-----------------

Sommaire du prochain numéro	<i>page 117</i>
-----------------------------	-----------------

**L'ÉVALUATION DES COÛTS ET AVANTAGES DES
POLITIQUES AGRICOLES**

Le point sur quelques approches économiques

Philippe Boyer

Bureau des concours publics à l'agriculture

L'ÉVALUATION DES COÛTS ET AVANTAGES DES POLITIQUES AGRICOLES

Le point sur quelques approches économiques

On conçoit intuitivement que les effets d'une politique économique se traduisent par des "avantages" pour certains agents et par des "inconvéniens" pour d'autres. Certains de ces transferts transitent par le budget de l'État financé par les contribuables : c'est le cas des subventions dont bénéficient les agriculteurs. D'autres avantages perçus par les producteurs sont transmis par les prix payés par les consommateurs. En outre, les effets d'une politique économique pratiquée par un pays donné ne se limitent généralement pas aux ressortissants de ce pays : les aides aux exportations agricoles ne sont pas sans conséquence pour les producteurs concurrents étrangers.

L'interdépendance des économies nationales, leur ouverture croissante aux échanges mondiaux, et l'augmentation générale des dépenses publiques, confèrent un intérêt particulier à l'évaluation des avantages accordés à certains agents aux dépens d'autres agents, nationaux ou étrangers. En matière d'économie agricole, le contexte récent de la réforme de la PAC et des négociations du GATT a été particulièrement propice à l'utilisation de ces évaluations, tant pour la production d'arguments politiques contre un interventionnisme européen jugé distordant, que pour l'analyse des positions respectives des différents États membres de l'Union européenne vis-à-vis des nouveaux modes de soutien au secteur agricole.

Selon les objectifs poursuivis, l'étude des transferts induits par les politiques agricoles fait l'objet d'approches différentes. Ainsi, la théorie économique "normative" fournit un cadre conceptuel pour identifier les effets de l'action publique sur le *bien-être*.

De cette référence théorique est issue une méthode de mesure concrète des avantages perçus par le secteur agricole d'un pays donné : *l'équivalent-subvention à la production* défini par l'OCDE, et auquel s'apparente la *mesure globale de soutien* utilisée lors des négociations au GATT ; l'objectif étant de comparer, d'un pays à l'autre, les distorsions induites par leurs politiques nationales respectives.

Dans l'approche en termes de *transferts entre États membres*, les "avantages" et les "inconvéniens" de la politique agricole commune sont appréciés au niveau de chaque pays européen, qui apparaît alors comme bénéficiaire ou contributeur.

Cet article présente tout d'abord ces différentes approches ainsi que leur portée respective pour l'analyse du changement introduit par la réforme de la PAC dans les modalités du soutien à l'agriculture. Il complète en ce sens la revue bibliographique sur les analyses théoriques de la réforme, présentée dans le premier numéro des *Notes et études économiques* [Boyer, 1996]. En outre, l'article situe ces méthodes par rapport à la notion de concours publics, limitée à l'analyse de l'effort financier des contribuables en faveur du secteur agricole.

L'APPROCHE THÉORIQUE DU SOUTIEN À L'AGRICULTURE

Pour éviter certaines ambiguïtés, il convient de préciser le sens donné ici aux termes suivants :

- *soutien à l'agriculture* : terme générique désignant les interventions publiques en faveur du secteur ;
- *avantage des producteurs* : gain de surplus des producteurs agricoles, qui résulte des interventions publiques en leur faveur. La variation de surplus des producteurs est assimilable à la variation de leur revenu (Cf. Notes et études économiques n° 1) ;
- *coût collectif du soutien* : dépenses budgétaires supportées par les contribuables et perte de bien-être subie par les consommateurs (prix plus élevés, consommation moindre), du fait du soutien des producteurs ;
- *transfert des consommateurs-contribuables aux producteurs* : partie du coût collectif du soutien assurant un supplément de recette aux producteurs, ou une baisse de leurs dépenses. Ainsi défini, le transfert ne s'identifie pas toujours au coût du soutien (qui peut être supérieur au transfert), ni à l'avantage des producteurs (qui peut être inférieur au transfert).

Surplus et avantage des producteurs

En se ramenant au cas d'école d'un produit agricole unique, le surplus des producteurs peut être représenté géométriquement sur le diagramme de l'offre en fonction des prix. En supposant que les recettes du secteur ne proviennent que de la vente du produit agricole à un prix donné p_1 , le surplus des producteurs est l'aire des surfaces en grisé de la figure 1. La quantité Q_1 est l'optimum des producteurs, niveau de production pour lequel le coût marginal est égal au prix p_1 , cette égalité découlant de la recherche du profit maximum par les producteurs ¹.

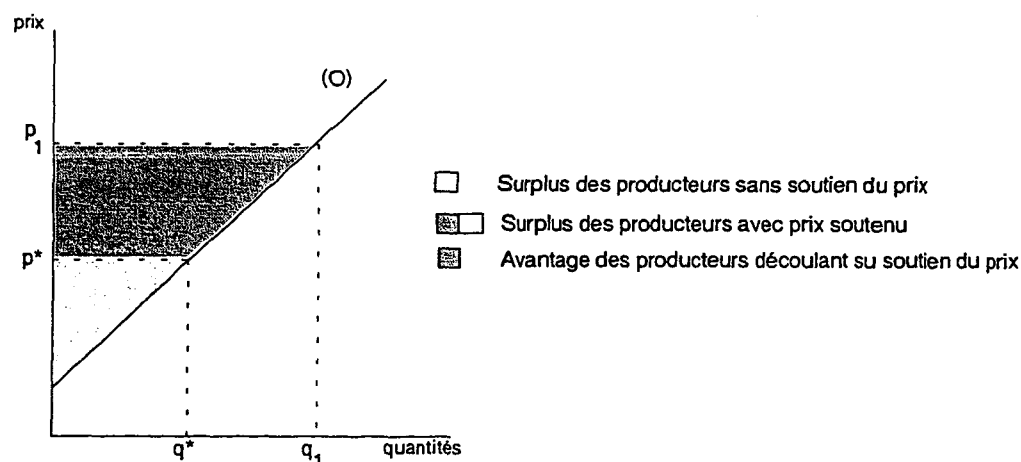
Si l'intervention publique en faveur du secteur agricole se limite à un dispositif de soutien du prix de marché, sa suppression ramène le prix perçu par les agriculteurs à une valeur p^* , déterminée par le marché libre (ouvert aux importations), et l'optimum des producteurs s'établirait en Q^* . En conséquence, la valeur de l'avantage des producteurs est donnée dans ce cas par l'aire en gris foncé de la figure 1, soit le gain de surplus des producteurs déterminé par le prix garanti p_1 .

L'avantage que les producteurs retirent du soutien des prix est donc identifié. Il reste à en déterminer le coût collectif, autrement dit les inconvénients que supportent les autres agents du fait de cette politique.

On examinera le cas d'un soutien du prix assuré, sur un marché excédentaire, par des restitutions aux exportations, situation correspondant à l'organisation européenne commune du marché des céréales avant la réforme de la PAC.

¹ L'application à la politique agricole des raisonnements élémentaires de la micro-économie a fait l'objet d'un article paru dans le premier numéro de "Notes et Études Économiques". Le lecteur s'y référera pour plus de précisions.

Figure 1 - Surplus et avantage des producteurs



Comptabilité des gains et des pertes

Ce marché exportateur est représenté par la figure 2, où (D) est la courbe de demande, décroissante en fonction des prix.

Le prix intérieur garanti p_1 détermine une quantité de production q_1 , supérieure à la quantité Q_1 que les consommateurs consentent à acheter pour ce même prix.

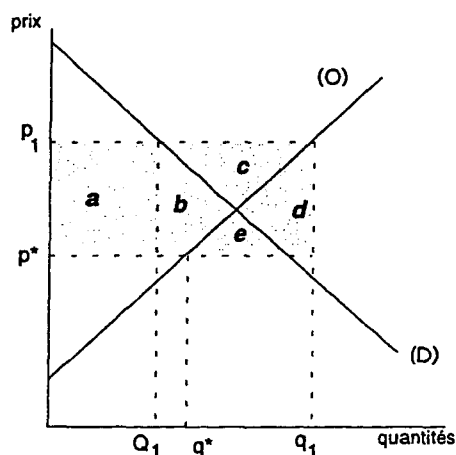
Il en résulte un excédent $q_1 - Q_1$, qu'un organisme d'intervention, financé par les contribuables, achète au prix p_1 aux producteurs. Cet excédent est exporté au prix p^* sur le marché mondial.

L'organisme d'intervention subit ainsi une perte égale à $(q_1 - Q_1)(p_1 - p^*)$, financée par le budget public et donc supportée par les contribuables. Mais le coût économique du soutien du prix ne se réduit pas à ce seul coût budgétaire. Les consommateurs subissent également un préjudice, correspondant à la perte de *surplus* ou de *bien-être* qu'ils subissent du fait de l'intervention publique, et représentée par l'aire $a+b+e$.

Le coût collectif du soutien des prix est donc la somme du coût budgétaire et de la perte de surplus des consommateurs.

Ainsi, le soutien du prix est globalement défavorable à la collectivité (résultat social net négatif) : la perte de surplus des consommateurs et le coût supporté par les contribuables ne sont pas compensés par le gain de surplus des producteurs.

Figure 2 - Transferts entre agents sur un marché exportateur à prix garanti



Avantage des producteurs (1)	$a + b + c$
Coût du soutien (2)	$a + 2b + c + d + 2e$
- pour les contribuables	$b + c + d + e$
- pour les consommateurs	$a + b + e$
Transfert aux producteurs	$a + b + c + d + e$
- issu des consommateurs	a
- issu des contribuables	$b + c + d + e$
Résultat social net (1) - (2)	$-b - d - 2e$

Pour être complète, l'analyse doit prendre en compte l'effet dépressif du soutien du prix intérieur sur le prix mondial (hypothèse du *grand pays*, ayant un impact sur le marché mondial). Cet effet, expliqué dans l'article précité du premier numéro de *Notes et études économiques* augmente le coût budgétaire des restitutions (si le pays est exportateur) et pénalise les producteurs des autres pays dans l'hypothèse où ces derniers ne soutiennent pas leur agriculture. Dans le cas contraire, elle accroît leurs propres dépenses de soutien et ce désavantage s'ajoute à l'engorgement des débouchés extérieurs. Ces impacts du soutien agricole sur les marchés mondiaux sont au coeur du conflit commercial ayant opposé l'Union européenne et les USA dans les dernières négociations du GATT.

Enfin, il est important de noter que cette comptabilité des gains et des pertes découlant du soutien à l'agriculture ne prend en considération que les valeurs révélées par le marché ². Or, la société peut éventuellement trouver d'autres avantages au soutien de l'agriculture (effets positifs sur l'environnement, l'aménagement du territoire ou la sécurité alimentaire ...), non pris en compte dans cette approche.

Coût budgétaire du soutien et concours publics à l'agriculture

L'aire $b+c+d+e$ de la figure 2 représente donc le coût budgétaire du soutien, supporté par les contribuables et limité ici aux seules dépenses de restitutions aux exportations (le schéma étant statique, les frais de stockage induits par le dispositif de soutien ne sont pas représentés). Au sens de la nomenclature appliquée par le ministère français de l'agriculture pour éclairer le débat sur le projet de loi de finances, ce coût budgétaire constitue l'un des éléments des *concours publics à l'agriculture productive* [Hairy *et al.*, 1996 ; MAPA, 1996]. Cependant, dans cette approche, se sont les retours du FEOGA à la France qui sont pris en compte, et non pas le coût supporté par le budget français pour le financement de la politique agricole commune.

Cette dernière évaluation est par contre celle retenue dans l'annexe du projet de loi de finances (ou "Bleu" budgétaire). Parmi les "dépenses bénéficiant à l'agriculture", ce document présente les "versements de ressources propres à l'UE affectés à des dépenses agricoles", calculés en affectant au budget du FEOGA le taux de contribution global de la France, égal au rapport entre les ressources budgétaires transférées par la France à l'UE et l'ensemble des ressources propres de l'UE.

UNE MESURE EMPIRIQUE DU SOUTIEN À L'AGRICULTURE : L'ESP

La notion d'ESP (équivalent-subvention à la production) découle directement de la représentation stylisée de l'équilibre partiel mono-produit, telle qu'exposée précédemment.

Équivalent subvention à la production et transferts aux producteurs

Selon la définition de l'OCDE, l'ESP "*mesure la valeur des transferts à la production agricole par les consommateurs et par les contribuables, qui résultent d'un ensemble donné de mesures agricoles au cours d'une année déterminée*". Nous soulignons le mot *transfert* : comme on l'a défini plus haut, il s'agit de la partie du coût collectif des dispositifs qui se traduit par un supplément de recettes (ou une diminution de dépenses) pour les producteurs. L'ESP diffère donc de l'avantage des producteurs et ne s'identifie pas non plus au coût collectif total de ce soutien. L'ESP est cependant une grandeur mesurable, contrairement aux concepts théoriques exposés précédemment.

² Ou, plus exactement : révélées par cette représentation du fonctionnement du marché.

Pour un produit donné, l'ESP est calculé selon la formule suivante, où q_1 est la quantité produite ; p_1 , le prix intérieur soutenu ; p^* , le prix de référence en situation de libre-échange :

$$(1) \quad \text{ESP} = q_1 (p_1 - p^*) + \text{Versements directs} + \text{Subventions aux intrants} + \text{Services d'intérêt général}$$

Le premier élément de la formule (1) est l'ESP "soutien des prix", c'est la valeur du transfert aux producteurs assuré par tout mécanisme amenant simultanément les prix à la production et à la consommation à un niveau supérieur à celui qui prévaudrait en l'absence d'intervention. Il est égal au coût budgétaire de l'aide directe qu'il faudrait instaurer pour assurer la même recette aux producteurs qu'avec le soutien des prix, si l'on supprimait ce dernier. Il peut recouvrir des dépenses budgétaires, dans le cas où les contribuables doivent financer des aides à l'exportation, mais comprend toujours un coût non budgétaire, supporté par les consommateurs.

Du fait de l'élasticité de l'offre, ainsi qu'on peut le constater sur la figure 2, l'ESP "soutien des prix" (aire $a+b+c+d+e$) est supérieur à l'avantage des producteurs, défini plus haut comme le supplément de revenu qu'ils tirent du soutien des prix (aire $a+b+c$).

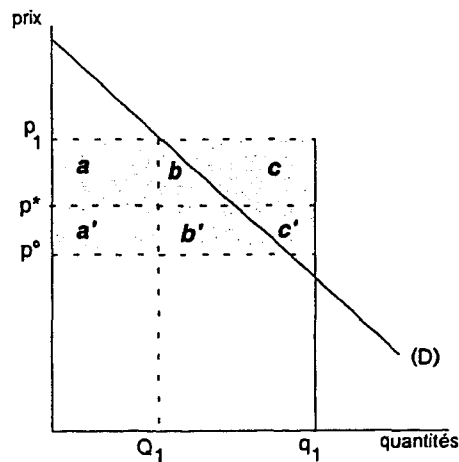
Il est nécessaire de compléter cette analyse de l'ESP "soutien des prix" en s'arrêtant sur la notion de prix de référence. Ce prix est censé représenter celui qui prévaudrait en l'absence du dispositif de soutien. Il est estimé par le prix effectivement constaté sur le marché des échanges internationaux (prix à la frontière du pays considéré). Si, pour un produit agricole donné, le pays étudié pèse peu au regard de la production mondiale (hypothèse dite du "petit pays"), les dispositifs de soutien qu'il met en œuvre ont peu d'effets sur le prix du marché mondial. À l'inverse, les mesures agricoles pratiquées par un "grand pays" vont perturber les échanges internationaux et déprimer le prix mondial. Le prix effectivement constaté sur le marché mondial est alors inférieur à celui qui prévaudrait en l'absence de soutien.

En conséquence, quand bien même l'offre pourrait être considérée comme inélastique, l'ESP est supérieur à l'avantage des producteurs mesuré en référence au libre échange (figure 3). En effet, si la suppression du soutien des prix permettait au prix mondial de remonter de p^0 à p^* , un transfert d'un montant ($a+b+c$) serait suffisant pour maintenir le revenu des producteurs. Or l'ESP "soutien des prix" est calculé sur la base des transferts induits par le prix mondial constaté p^0 , soit ($a+b+c+a'+b'+c'$). Le prix mondial n'étant plus une référence fixe, la notion de coût du soutien devient ambiguë. Dans le cas de figure représenté, le soutien entraîne une *dépense budgétaire* réellement accrue par la détérioration du prix mondial, par contre, le *coût pour les consommateurs* ne peut qu'être évalué en référence au prix de libre échange p^* : il est clair que la suppression du soutien ne permettrait pas aux consommateurs de bénéficier du montant ($a' + b'$).

L'ESP "soutien des prix" d'un pays donné peut être également majoré par la détérioration du prix mondial déterminée par les politiques de ses partenaires étrangers, d'où la difficulté d'interpréter l'ESP comme une mesure des distorsions dont le pays considéré serait seul responsable, et notamment lors de négociations multilatérales en vue de "libérer" les échanges. En outre, l'instabilité des cours mondiaux peut faire varier fortement les ESP d'une année à l'autre, rendant ainsi délicate leur utilisation comme instrument de suivi des engagements multilatéraux de réduction des soutiens à l'agriculture. Afin de limiter de telles fluctuations, les prix de référence introduits dans la MGS (mesure globale de soutien, indicateur inspiré de l'ESP et utilisé lors des négociations au GATT) résultent de moyennes pluriannuelles³.

³ La MGS présente d'autres différences avec l'ESP. En particulier, c'est un indicateur dont les contours ont été négociés [Bureau, 1995], certaines formes de soutien étant par convention exclues des calculs de la MGS (notion de "boîte verte" : aides agri-environnementale et considérées comme parfaitement découplées de la production), ou uniquement exclues des approches par produits ("boîte bleue" : aides compensatrices semi-découplées de la nouvelle PAC).

Figure 3 - ESP et soutien des producteurs.
 "Grand pays" exportateur ; offre inélastique, fixe en q_1



Avantage des producteurs	$a + b + c$
Coût du soutien	$a + 2b + c + b' + c'$
- pour les contribuables	$b + c + b' + c''$
- pour les consommateurs	$a + b$
ESP	$a + b + c + a' + b' + c'$

Les versements directs, deuxième terme de la formule de l'ESP, recouvrent des transferts uniquement budgétaires, donc en provenance des seuls contribuables. Les sommes en question abondent les recettes des producteurs et améliorent leur revenu sans pénaliser les consommateurs. Le *deficiency payment* relève de cette catégorie : il s'agit d'une aide proportionnelle à la quantité produite et dont le montant unitaire est égal à l'écart entre un *prix objectif* et le prix effectivement en vigueur sur le marché.

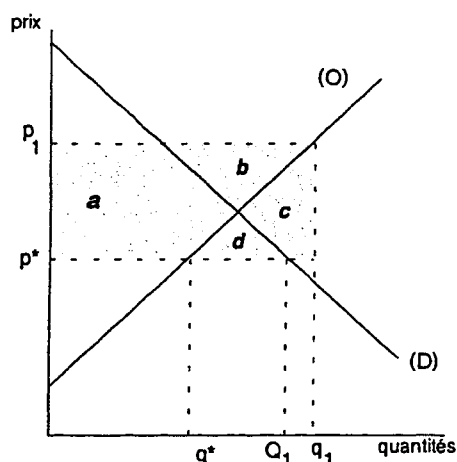
Dans le cas où ce dernier est un prix de libre-échange, le dispositif peut être représenté sur la figure 4. L'aide étant couplée aux volumes produits, la production se règle sur le prix compensé p_1 , égal à p^* augmenté de l'aide unitaire. Les consommateurs s'approvisionnant au prix p^* , le coût du dispositif est uniquement supporté par les contribuables, ce qui peut satisfaire l'objectif de relance de la consommation intérieure, en vue de limiter les excédents de production (c'était l'un des attendus de la réforme de l'OCM céréales).

Si l'intervention publique se limite à un tel *deficiency payment*, l'ESP est égal au coût budgétaire, mais il est supérieur à l'avantage des producteurs du fait de l'élasticité de l'offre : la différence est l'aire $(d+c)$, partie de l'aide perçue par les producteurs qui se trouve annulée par l'élévation de leurs coûts de production. Le résultat social net, négatif, se résume à cette partie $(d+c)$ du coût budgétaire, non compensée par le gain de surplus des producteurs. Dans l'hypothèse d'une offre inélastique, l'ESP du *deficiency payment* et son coût budgétaire s'identifient au gain de surplus des producteurs.

Les primes compensatrices à l'hectare d'oléagineux et de céréales instaurées par la réforme de la PAC s'apparentent à des *deficiency payments*, mais les compensations qu'elles assurent sont forfaitaires, assises sur une production de référence, et en outre indépendantes du prix de marché pour ce qui concerne les céréales.

Étant ainsi en partie découplées de la production, ces aides à l'hectare sont plus difficiles à représenter dans un schéma d'équilibre partiel mono-produit [Guyomard et al., 1993 ; Guyomard, Mahé, 1994-a ; résumé dans Boyer, 1996]. Leur analyse en terme d'ESP est cependant identique à celle d'un *deficiency payment*.

Figure 4 - Soutien des producteurs et ESP
en cas de *deficiency payment*



Avantage des producteurs (1)	$a + b$
Coût du soutien (2)	$a + b + c + d$
- pour les contribuables	$a + b + c + d$
- pour les consommateurs	0
Transfert aux producteurs (ESP)	$a + b + c + d$
- issu des consommateurs	0
- issu des contribuables	$a + b + c + d$
Résultat social net (1) - (2)	$-d - c$

Remarquons que toutes choses égales d'ailleurs et pour un effet identique sur le revenu des producteurs, le soutien direct par un *deficiency payment* est globalement moins coûteux pour la collectivité qu'un soutien du marché (l'ampleur de l'économie dépendant toutefois de l'élasticité de la demande), mais il est budgétairement plus onéreux, toujours toutes choses égales d'ailleurs. En outre, dans l'hypothèse du "grand pays" (dont l'offre et la demande influencent les cours des échanges mondiaux), le *deficiency payment* dégrade moins le prix mondial que les prélèvements-restitutions car, étant sans incidence sur le prix à la consommation, il génère moins d'offre excédentaire ($q_1 - Q_1$). Ces résultats (détaillés dans Boyer, 1996) constituent l'un des arguments formels en faveur de la nouvelle PAC. L'autre intérêt des dispositifs de la réforme de la PAC est, qu'à la différence de purs *deficiency payments*, les aides compensatrices sont assises sur des superficies ou des cheptels contingentés : l'évolution du coût budgétaire est ainsi contenue, indépendante de l'expansion de l'offre sous l'effet des gains de productivité et du progrès technique. Il en découle une maîtrise de l'évolution des dépenses budgétaires, que n'assurerait évidemment pas, à lui seul, un mécanisme de *deficiency payment* assis sur la production effective. Cela étant, si l'évolution du coût est mieux maîtrisé, le coût lui-même s'établit désormais à un niveau plus élevé que celui qui prévalait avant la réforme, du fait de la substitution d'un soutien par le consommateur à un soutien par le contribuable.

Sous l'intitulé de subventions aux intrants, la formule de calcul de l'ESP recense les coûts budgétaires de tous les dispositifs qui, en diminuant le coût des facteurs de production, constituent des transferts des contribuables améliorant le revenu des agriculteurs.

Il s'agit notamment des subventions en capital et de la bonification des intérêts des emprunts. Ces aides s'analysent comme une baisse des prix des intrants : elles déterminent ainsi une diminution des coûts marginaux, que l'on pourrait représenter par un déplacement de la courbe d'offre "vers le bas" sur les figures utilisées précédemment. Il apparaîtrait alors que le gain de surplus des producteurs est inférieur au coût budgétaire de la mesure [Guyomard, Mahé, 1994-b].

L'écart entre l'ESP et l'avantage des producteurs s'accroît encore avec l'introduction du dernier terme de l'ESP : les services d'intérêt général. Il s'agit du financement public des mesures qui contribuent à réduire les coûts à long terme (par exemple : financement par l'État des programmes d'amélioration génétique des animaux). Ces sommes n'ont une nature de transfert (au sens que nous avons donné à ce mot), comme les autres éléments de l'ESP, que si l'on admet que les producteurs devraient supporter une charge du même montant pour bénéficier des mêmes services, en l'absence d'intervention publique.

Notons que ces mesures peuvent avoir des effets positifs à long terme pour la société (amélioration de la productivité et baisse des prix à la consommation), toutefois non comptabilisés dans l'ESP (approche statique à court terme).

Les subventions aux intrants et les services d'intérêt général n'étant pas spécifiques d'une production agricole donnée, des clés de répartition sont appliquées par l'OCDE pour calculer des ESP par produit. Précisons pour finir que les ESP des produits animaux sont diminués d'un terme correcteur correspondant au surcoût que supporte le secteur de l'élevage lorsqu'il s'approvisionne en aliments du bétail renchériss par le soutien des prix céréaliers.

Les concours publics à l'agriculture et l'ESP

L'ESP *soutien des prix* de l'Union européenne peut être exprimé ainsi :

$$ESPS = q_C (p_1 - p^*) + q_E (p_1 - p^*)$$

avec q_C : production européenne consommée sur place, et q_E : production européenne exportée.

On décompose ainsi l'ESP *soutien des prix* en un terme non budgétaire $q_C(p_1 - p^*)$, correspondant au soutien par les consommateurs européens, et un terme budgétaire $q_E(p_1 - p^*)$, correspondant aux restitutions. Ces dernières, avec les aides directes et les autres dépenses prises en compte dans l'ESP total, font partie des *concours publics à l'agriculture productive*, mais évalués ici pour l'ensemble de l'agriculture européenne.

Quant à la composante non budgétaire de l'ESP *soutien des prix*, elle relève de ce que l'OCDE définit comme l'équivalent subvention à la consommation (ESC) : pour le consommateur, il s'agit là en fait d'une subvention négative, d'une taxe implicite à la consommation ⁴.

L'évolution récente des ESP dans la Communauté européenne

L'évolution de l'ESP total d'un produit donné résulte de la variation de la quantité produite et de la variation de l'ESP unitaire (à la tonne). L'ESP en pourcentage rapporte l'ESP total à la valeur de la production, évaluée au prix intérieur à la production (incluant les aides directes aux produits) : contrairement à l'ESP unitaire, ce ratio est insensible à l'inflation générale.

Le tableau 1 présente, pour quelques produits, l'évolution des ESP dans la CEE de 1991 (soit avant la réforme de la PAC) à 1994 (soit sous réforme), dernière année disponible avec des données détaillées. L'ESP total a été décomposé en ESP *soutien des prix* et ESP *autres*, ce dernier agrégat étant égal à la somme des versements directs et subventions, déduction faite des éventuels prélèvements à la production et du surcoût de l'alimentation animale (pour les produits animaux).

La comparaison par produit des ESP en pourcentage donne une indication sur le soutien différencié dont bénéficie chaque denrée agricole. Blé, lait et viande bovine bénéficient ainsi de taux d'ESP comparables, de l'ordre de 50% à 60%, très supérieurs à ceux observés pour la viande porcine (8 à 10%).

Avant d'analyser les variations d'ESP, signalons quelques particularités propres à certains produits. L'ESP *soutien des prix* est nul pour le colza en 1991 comme en 1994 : le soutien de la production d'oléagineux étant totalement assurée par des paiements compensatoires, alloués aux tritrateurs avant réforme et versés directement aux producteurs sous réforme. Pour le sucre, l'ESP *autres* est négatif : les producteurs financent eux-mêmes le soutien du marché par des cotisations professionnelles : prises en compte dans l'ESP *autres*, celles-ci diminuent donc la

⁴ Notons que l'ESC est calculé sur la base de la totalité de la consommation, y compris les quantités importées, et non pas sur les seules quantités fournies par la production intérieure.

valeur des transferts à la charge des contribuables. L'ESP *autres* est également négatif pour la viande porcine, sous l'effet ici de la prise en compte du surcoût de l'alimentation animale que supportent les producteurs porcins du fait du soutien des prix des céréales.

Tableau 1 - Évolution des ESP pour certains produits dans la CEE
(ESP en millions d'écus, ESP unitaire en écus par tonne)

		1991	1994	Variation			1991	1994	Variation
Blé tendre	ESP total	8 109	7 094	-13%	Lait	ESP total	21 484	21 008	-2%
	ESP unitaire	102	96	-7%		ESP unitaire	187	190	2%
	ESP %	62%	55%	-11%		ESP %	65%	63%	-3%
	Part ESP soutien	95%	50%			Part ESP soutien	93%	93%	
	Part ESP autres	5%	50%			Part ESP autres	7%	7%	
Colza	ESP total	1 689	1 328	-21%	Viande bovine	ESP total	14 235	16 407	15%
	ESP unitaire	230	205	-11%		ESP unitaire	1 634	2 117	30%
	ESP %	67%	53%	-21%		ESP %	52%	60%	15%
	Part ESP soutien	0%	0%			Part ESP soutien	86%	81%	
	Part ESP autres	100%	100%			Part ESP autres	14%	19%	
Sucre	ESP total	2 970	2 409	-19%	Viande porcine	ESP total	1 653	1 686	2%
	ESP unitaire	201	169	-16%		ESP unitaire	115	111	-3%
	ESP %	68%	59%	-13%		ESP %	8%	10%	25%
	Part ESP soutien	103%	102%			Part ESP soutien	327%	230%	
	Part ESP autres	-3%	-2%			Part ESP autres	-227%	-130%	

Source : OCDE, 1996 : données éditées sur disquette.

En négligeant le terme de second ordre, la variation relative de l'ESP total est égale à la somme de la variation relative de la quantité produite et de la variation relative de l'ESP unitaire. Cette dernière est la somme des variations relatives des ESP unitaires *soutien des prix* et *autres*, pondérées par la part de chacune de ces deux composantes dans l'ESP total en 1991. La variation de l'ESP unitaire *soutien des prix* n'est autre que celle de l'écart entre prix de marché et prix de référence. Appliquée aux différents produits, cette décomposition donne les résultats suivants :

Tableau 2 - Variations 1991-94 de l'ESP et de ses composantes pour quelques produits

	Blé tendre	Colza	Sucre	Lait	Viande bovine	Viande porcine
Variations :						
ESP total	-12,5%	-21,4%	-18,9%	-2,2%	15,3%	2,0%
Quantité produite	-6,4%	-11,8%	-3,5%	-3,9%	-11,1%	5,4%
ESP unitaire	-6,6%	-10,9%	-16,0%	1,6%	29,6%	-3,3%
ESP unitaire <i>soutien</i>	-50,9%	-0,0%	-16,7%	1,0%	20,7%	-31,9%
ESP unitaire <i>autres</i>	816,3%	-10,9%	-37,8%	12,0%	85,8%	-44,5%
Composantes ESP 1991 :						
ESP <i>soutien</i>	94,9%	0,0%	103,2%	93,4%	86,4	327,0%
ESP <i>autres</i>	5,1%	100,0%	-3,2%	6,6%	13,6	227,0%

Source : OCDE 1996.

Pour le blé, la diminution de l'ESP total découle de celles des quantités produites (effet du gel des terres) et de l'ESP unitaire. Les instruments de la réforme de l'OCM "blé" sont à eux seuls sans effet sur l'ESP unitaire, la baisse des prix garantis étant compensée par les aides directes. La baisse de l'ESP unitaire a donc une cause externe : la remontée conjoncturelle du prix mondial du blé, utilisé comme prix de référence dans le calcul du soutien des prix.

L'évolution de la part respective de l'ESP *soutien des prix* et *autres* dans l'ESP total du blé résume le changement introduit par la réforme dans le mode de soutien de la céréaliculture : alors que le soutien des prix représentait 95% de l'ESP total avant réforme, il n'en constitue plus que la moitié en 1994, sous l'effet de la substitution partielle des aides directes au soutien de marché.

Comme pour le blé, l'ESP total du colza diminue du fait de la réduction des quantités produites et de la diminution de l'ESP unitaire. Ici, ce dernier se résume au seul ESP *autres*, constitué par des paiements directs (aux tritrateurs en 1991, aux producteurs en 1994) qui varient d'une année sur l'autre en fonction du prix de marché : la diminution de l'ESP unitaire résulte ainsi de l'amélioration des cours du colza de 1991 à 1994.

Le mode de soutien de la production sucrière n'est pas affecté par la réforme. L'ESP total diminue toutefois, sous l'effet de la baisse de la production, mais surtout du fait de la diminution de l'ESP unitaire *soutien des prix* : de 1991 à 1994, le prix mondial de référence remonte, se rapprochant du prix intérieur communautaire.

Le mode de soutien de la production laitière, fondé sur un système de quotas, n'est pas non plus modifié par la réforme. L'ESP total diminue toutefois légèrement : la baisse de la production, liée à celle des quotas, n'est qu'en partie compensée par l'augmentation de l'ESP unitaire. Cette dernière résulte de l'accroissement de l'écart entre le prix intérieur et le prix de référence, mais aussi de l'amélioration de l'ESP unitaire *autres*, sous l'effet de la réduction du surcoût de l'alimentation du bétail (baisse des prix céréaliers).

L'ESP total de la viande bovine augmente nettement, et ce, malgré la baisse des volumes produits. L'ESP unitaire progresse en effet de 30%. La baisse des prix institutionnels de la viande bovine, programmée par la réforme, ne s'est pas répercutée sur les prix de marché. Ces derniers ont augmenté entre 1991 et 1994, tandis que le prix mondial de référence s'est dégradé. À cet avantage en prix pour les producteurs, s'est ajouté le bénéfice des aides bovines revalorisées par la réforme, comptabilisées dans l'ESP *autres*. L'ESP *autres* est également amélioré sous réforme par la diminution du surcoût de l'alimentation animale, déterminée par la baisse des prix céréaliers.

Ce surcoût grève surtout l'ESP de la viande porcine, particulièrement consommatrice de céréales. Les aides directes étant faibles dans ce secteur, l'ESP *autres* est négatif. La réforme a donc une incidence importante sur l'ESP de la production porcine, *via* la baisse des prix des céréales. Ainsi, tout en restant négatif, l'ESP unitaire *autres* augmente nettement. Cependant, sur la même période, le prix intérieur de la viande porcine décroît plus fortement que le prix mondial : le soutien des prix diminue donc et, ce dernier effet l'emportant sur le premier, l'ESP unitaire baisse de 3%.

Quelques limites de l'approche ESP

La parenté est très forte entre la notion d'ESP et celle du soutien des producteurs évalué dans le schéma théorique simplifié de l'équilibre partiel mono-produit. Dans les deux approches, dès lors qu'un dispositif de politique agricole agit sur les prix, les gains qu'en retirent les producteurs, et les coûts qui en découlent pour les autres agents, sont calculés en référence à un prix de libre-échange, censé refléter une situation d'équilibre "naturel" globalement meilleure pour la collectivité (Cf. la portée des "théorèmes du bien-être", présentée dans le premier numéro de *Notes et études économiques*).

Cette hypothèse est contestable : la dynamique de l'offre et la rigidité de la demande de produits agricoles ne permettent pas toujours au marché libre d'assurer la réalisation d'un équilibre optimum [Boussard, 1994].

De plus, les prix mondiaux réellement observés et pris comme référence dans le calcul des ESP sont souvent "perturbés" par les politiques agricoles et les stratégies commerciales et monétaires (*dumping* ou, à l'inverse, embargo ; dévaluation compétitive) des différents pays, ils sont donc assez éloignés des prix d'équilibre théoriquement optimaux [Allais, 1992].

Les ESP par produits ne sont calculés que pour les treize produits majeurs de l'ensemble des pays de l'OCDE, dont sont exclus notamment le vin et les fruits et légumes. La part de la production agricole couverte par les ESP est donc variable d'un pays à l'autre : en 1994, elle s'élevait à 63% pour la CEE, contre, par exemple, 94% en Finlande et seulement 40% en Turquie.

LES TRANSFERTS INDUITS ENTRE ÉTATS MEMBRES PAR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

L'ESP fournit un indicateur de l'avantage que retirent les producteurs d'un pays donné (ou d'un ensemble de pays : l'UE) du fait des transferts que la politique agricole assure en leur faveur, aux dépens des contribuables et des consommateurs de ce même pays.

Une autre approche, centrée sur l'analyse de la politique européenne des prix et des marchés agricoles (financée par la section Garantie du FEOGA), comptabilise les avantages et inconvénients "*retirés par les différents États membres du fait des mécanismes de soutien et de régulation des marchés agricoles mis en oeuvre par la PAC*" [Fouilleux, 1995]. Les transferts finalement pris en compte ne sont alors plus ceux qui s'établissent entre *agents*, mais ceux qui s'opèrent entre *pays* engagés dans la régulation commune de leur agriculture.

Le bénéfice net, ou la contribution nette, d'un État membre : son transfert total

Les "avantages" bruts retirés de la PAC par un État membre sont les transferts dont bénéficient son agriculture : subventions à l'exportation sur pays tiers, aides directes, transfert assuré par les consommateurs *via* les prix soutenus. Ces avantages, éléments de l'ESP national (Cf. annexe), sont cependant atténués par le coût économique que supportent les consommateurs nationaux du fait du soutien des prix et de la préférence communautaire. À cet "inconvénient", pris en compte dans l'ESC national, s'ajoute la contribution financière de l'État membre au budget de la PAC, assumée par ses contribuables. En effet, chaque pays contribue, *via* sa fiscalité, à l'équilibre du budget du FEOGA Garantie. Cette contribution de l'État membre est sa participation à la couverture du déficit du FEOGA Garantie, découlant de dépenses (restitutions à l'exportation, versement des aides...) supérieures aux recettes (prélèvements aux importations) ⁵.

Si les coûts l'emportent sur les "avantages", le pays membre est contributeur net à la PAC ; il est bénéficiaire net dans le cas contraire. Le solde, positif ou négatif, de cette comptabilité des gains et des pertes est défini comme le transfert total de l'État membre.

Le transfert total positif (respectivement négatif) d'un pays membre évalue, toutes choses égales d'ailleurs, le coût (respectivement l'avantage) qu'induirait pour ce pays une *renationalisation* de la PAC.

La somme des transferts totaux de la CEE est nulle, du fait de l'équilibre budgétaire du FEOGA, et de l'égalité entre exportations et importations intra-communautaires. Ceci justifie le terme de

⁵ Soit D le déficit du FEOGA Garantie et α la clé budgétaire du pays, rapport entre les ressources que ce pays transfère à la Communauté et les dépenses totales, agricoles et autres, assumées par cette dernière : la contribution de l'État membre à la couverture du déficit du FEOGA Garantie est estimée par αD .

Soulignons que les prélèvements sur les importations, transférés au FEOGA par les importateurs, sont *in fine* supportés par les consommateurs, *via* les prix.

transfert pour désigner le bénéfice (ou la perte) net retiré de la PAC par chaque État membre : aux gains des pays bénéficiaires correspondent les pertes des pays contributeurs. Dans cette approche, le jeu est à somme nulle : on ne tient pas compte des gains mutuels et plus difficiles à évaluer que retirent éventuellement tous les États membres de leur intégration économique.

Transfert total et approche budgétaire

Le transfert total de chaque pays peut être décomposé en deux éléments. L'un est non budgétaire et résulte de la préférence communautaire. C'est le solde des gains perçus par les producteurs agricoles, lorsqu'ils exportent à prix soutenu dans d'autres pays de la CEE, et des pertes subies par les consommateurs, lorsqu'ils s'approvisionnent avec des importations intra-communautaires ⁶. L'autre élément est le retour budgétaire net, c'est le solde du soutien financier apporté par le FEOGA à l'agriculture nationale, et du transfert de ressources que l'État membre opère au profit du FEOGA. Le retour budgétaire net d'un pays peut s'écrire sous la forme suivante:

$$[\text{aides directes} + \text{restitutions}] - [\text{prélèvements} + \text{contribution à l'équilibre du budget du FEOGA}]$$

Le premier terme de cette expression, appliquée à la France, relève des concours publics à l'agriculture productive française financés par le FEOGA. Le deuxième terme de l'expression, toujours appliquée à la France, correspond aux "versements de ressources propres à l'UE affectés à des dépenses agricoles", tels qu'évalués dans le "Bleu" budgétaire. Cette somme comprend le reversement au FEOGA des prélèvements sur les importations extra-communautaires entrant par la France (charge *in fine* supportée par les consommateurs), et la contribution française à l'équilibre financier du FEOGA.

Ces approches budgétaires (retour net et concours publics) n'appréhendent pas toutes les restitutions à l'exportation dont bénéficient les produits français, certaines n'étant pas enregistrées dans la comptabilité française, mais dans celle du pays européen du port d'expédition. Pour une raison symétrique, les prélèvements comptabilisés en France (dans le retour budgétaire net comme dans les "versements" du "Bleu") sous-estiment l'inconvénient supporté *in fine* par les consommateurs français, dès lors qu'ils recourent à des importations extra-communautaires entrant par d'autres pays de l'UE. Ces effets, dits "Anvers - Rotterdam" (ports par lesquels se font les échanges avec les pays tiers), sont sans incidence sur les *transferts totaux*, du fait de la prise en compte des avantages et inconvénients résultant du commerce intra-communautaire.

Évolution des transferts avec la réforme de la PAC

Les concepts qui viennent d'être exposés sont appliqués dans le modèle *Erapac* (effets redistributifs de la PAC), de la direction de la prévision (ministère de l'économie), dont sont issus les résultats présentés ci-après (d'après Fouilleux, 1995).

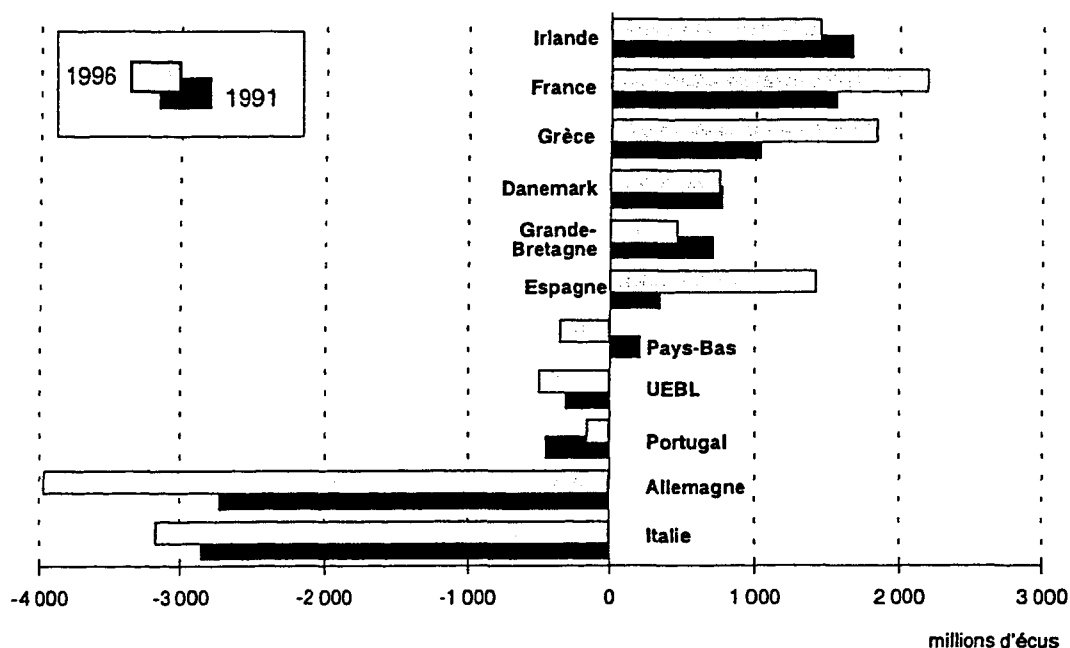
Outre les éléments déjà mentionnés, le calcul du transfert total tient compte des compensations financières accordées à certains États membres (comptabilisées en gain ou en perte selon pays), des taxes et cotisations finançant certaines organisations de marché, et des montants compensatoires monétaires. Rappelons que les retours budgétaires n'intègrent ici que les flux intéressant le FEOGA Garantie : la prise en compte des fonds socio-structurels européens aurait évidemment modifié les valeurs des transferts nationaux (et notamment dégradé le retour de la France).

Le graphique ci-après représente, pour chaque État membre de l'Europe à 12, le transfert total en 1991 (à la veille de la réforme de la PAC), et en 1996 (réforme accomplie). Les valeurs de 1996,

⁶ Seuls les échanges extérieurs (exportations et importations intra-communautaires) sont pris en compte, puisque l'avantage des producteurs découlant de la vente à prix soutenus sur le marché national est exactement compensé par un inconvénient de même montant supporté par les consommateurs.

résultent d'une simulation *ex ante* à l'aide du modèle Erpac. Les calculs des transferts tiennent compte des dispositifs de la réforme à l'horizon 1996 tels qu'ils pouvaient être connus au moment de la simulation. Les effets de ces mesures sur les volumes produits ont été intégrés en utilisant les prévisions issues de divers modèles d'offre et d'équilibre des marchés ⁷.

Transferts totaux par États membres en 1991 et en 1996



Source : Fouilleux, 1995

Les transferts avant réforme

Avant la réforme, la PAC se caractérise principalement par un soutien des prix des grands productions agricoles (céréales, bovins...) assuré à la fois par les contribuables (restitutions aux exportations extra-communautaires) et par les consommateurs (prix intérieurs élevés) : le transfert total de chaque pays membre dépend donc fortement de sa position exportatrice ou importatrice pour ces produits. En termes de transfert total, les premiers pays bénéficiaires de la PAC en 1991 sont :

- l'Irlande : fortement exportatrice de bovins et bénéficiant d'une faible clé budgétaire ;
- la France : fortement exportatrice de produits végétaux à prix garantis.

Bien que déficitaire sur les grands produits soumis à OCM, la Grèce présente un transfert total nettement positif, car sa clé budgétaire est faible, et parce que ce pays bénéficie largement d'aides communautaires pour ses productions méditerranéennes. Ces effets jouent également en faveur de l'Espagne, mais avec une ampleur moindre.

Le transfert total de la Grande-Bretagne n'est positif que grâce aux compensations financières spécifiques qu'elle obtient au titre de sa contribution au budget communautaire (suite aux négociations sur le "chèque" britannique), ce pays étant déficitaire sur la plupart des produits agricoles.

⁷ Les résultats de la simulation dépendent donc de la nature des effets effectivement "importés" de ces modèles.

Les pays les plus fortement contributeurs à la PAC pré-réformée sont :

- l'Italie : déficitaire pour les grands produits soumis à OCM ;
- l'Allemagne : déficitaire en produits végétaux, supportant une clé budgétaire élevée.

Les transferts sous réforme

Rappelons que les valeurs de 1996 sont issues d'une simulation *ex ante*. Probablement différentes des transferts réels, elles ne sont présentées ici qu'afin d'illustrer la méthode.

Les évolutions contrastées des transferts nationaux résultent de l'impact variable, selon les États membres, de la substitution du soutien des prix par des aides directes. Les baisses des prix garantis affectent en effet les transferts des pays exportateurs (France, Pays-Bas), mais ce désavantage peut être plus ou moins compensé par le bénéfice des aides directes.

Bien qu'exportatrice pour la plupart des produits affectés par la baisse de prix, la France améliore son transfert total, étant avantagée par ses structures intervenant dans l'assiette des aides directes (superficies et rendement élevés, effectifs importants en cheptels primables).

L'Irlande est essentiellement spécialisée dans l'élevage bovin : avec la baisse des prix garantis, elle enregistre une perte budgétaire de restitutions à l'export et une perte commerciale sur ses exportations intra-communautaires, non compensées par la progression des primes à l'élevage.

Les Pays-Bas bénéficient des baisses des prix, étant importateurs de produits végétaux. En outre, la baisse du prix du porc (production exportée par les Pays-Bas) est compensée par une amélioration du volume exporté (la baisse du prix des céréales diminue le coût de production du porc, ce qui détermine une augmentation de la production dans le modèle). Mais ces avantages sont insuffisants pour assurer une progression du transfert total des Pays-Bas : restant peu producteur de céréales et d'oléo-protéagineux, ce pays ne capte qu'un faible montant d'aides directes au regard de sa contribution au budget communautaire. Finalement, le transfert total des Pays-Bas diminue de 1991 à 1996.

La Grande-Bretagne tire avantage des baisses de prix des produits qu'elle importe. En outre, d'après le modèle, elle serait devenue exportatrice de viande bovine en 1996 alors qu'elle était importatrice en 1991 : ce changement de position lui procure un gain de transfert, malgré la baisse du prix garanti de la viande bovine. Ces améliorations s'avèrent toutefois insuffisantes pour augmenter le transfert total de la Grande-Bretagne.

Du fait de sa forte clé budgétaire, l'Allemagne finance les aides compensatrices au-delà de la part dont elle bénéficie. La réforme, *via* les baisses de prix, atténue en outre l'avantage commercial de l'Allemagne sur certains produits animaux (viande bovine). Ces pertes de transferts ne sont pas compensées par l'avantage tiré de la baisse des prix de certains produits dont ce pays est importateur (céréales, porcs).

L'Espagne enregistre la plus forte progression relative du transfert total entre 1991 et 1996. Importateur de grands produits végétaux, elle bénéficie de la baisse des prix garantis. Elle profite d'autre part de l'instauration du système d'aides directes aux hectares et au cheptel (surfaces et effectifs primables importants).

Importatrice de produits végétaux, l'Italie tire avantage de la baisse de leurs prix garantis. Toutefois, le nouveau régime d'aides compensatrices accentue la position de contributeur de ce pays.

La Grèce est déficitaire pour la plupart des produits agricoles : elle profite donc de la baisse des prix garantis. Elle tire en outre avantage de l'instauration des nouvelles aides directes, ses recettes budgétaires progressant davantage que sa contribution au système. Ainsi, son transfert total s'accroît sensiblement.

Favorisé par la baisse des prix en tant qu'importateur, le Portugal est désavantagé par le système d'aides compensatrices (faible part des céréales et oléagineux portugais dans la superficie européenne) : son transfert total s'améliore mais reste négatif.

L'UEBL tire avantage de la baisse des produits végétaux dont elle reste importatrice, mais elle "récupère" peu d'aides directes du fait de sa faible superficie en grandes cultures (1% de la surface communautaire). Déjà négatif avant réforme, son transfert total se détériore encore avec la réforme.

Les baisses de prix des produits animaux qu'il exporte (porcs, notamment) pénalisent le Danemark. Ce désavantage n'est pas compensé par la diminution du coût de ses importations de produits végétaux, et malgré un retour budgétaire positif obtenu sur les aides compensatrices, le transfert total de ce pays diminue de 1991 à 1996.

CONCLUSION

L'évolution récente des ESP en Europe illustre la logique des nouveaux dispositifs communautaires : c'est moins le montant du transfert en faveur des agriculteurs qui est modifié, que sa composition ; des dépenses budgétaires prenant le relais du soutien auparavant assuré par les consommateurs.

L'analyse des transferts entre États membres révèle l'impact différencié de la réforme de la PAC selon les structures agricoles ou le solde commercial des pays, qui les situent plus ou moins favorablement vis-à-vis des nouveaux dispositifs d'aides et des baisses de prix garantis.

Bien que fondées sur des hypothèses théoriques et des conventions empiriques discutables, ces approches complètent utilement les analyses des seuls transferts budgétaires. L'intérêt d'une meilleure connaissance de ces derniers s'accroît cependant du fait des transformations récentes des politiques agricoles.

En effet, la dimension budgétaire du soutien à l'agriculture tend à se développer, sous la forme d'aides directes plus ou moins découplées de la production et considérées comme des dispositifs moins distordants. L'émergence de paiements directs largement indépendants des choix de production (*FAIR Act* des USA), ou assortis de conditions environnementales, pose ainsi de nouvelles questions pour la définition d'indicateurs de soutien à la production agricole

Ces nouveaux enjeux d'une meilleure connaissance des aspects budgétaires du soutien agricole justifient ainsi les études récemment pilotées dans ce domaine par le ministère de l'agriculture, qu'il s'agisse des travaux comparatifs à l'échelle européenne (publiés dans le numéro 2 de Notes et Études Économiques), ou de l'analyse de l'évolution du financement de l'agriculture aux États-Unis (dans la présente livraison).

BIBLIOGRAPHIE

ALLAIS M. (1992). Les perversions du libre-échange mondial. *Le Figaro*, 24 et 25 novembre.

BOUSSARD J.M. (1994). Revenus, marchés et anticipations : la dynamique de l'offre agricole. *Économie rurale* n°220-221.

BOYER Ph. (1995). Qu'apporte la théorie économique à la compréhension de la réforme de la politique agricole commune ? *Notes et études économiques*, n°1.

BUREAU J.C. (1995). La mesure du soutien public à la production dans l'agriculture communautaire. *Économie et Prévision*, n° 117-118.

FOUILLEUX E. (1995). Réforme de la PAC, accords au GATT : quelles incidences sur les transferts financiers entre les Douze ? *Économie et Prévision*, n° 117-118.

GUYOMARD H., LE MOUËL C., SURRY Y. (1993). Les effets de la réforme de la PAC sur les marchés céréaliers communautaires, analyse exploratoire. *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales*, n°27.

GUYOMARD H., MAHÉ L.P. (1994-a). Les limites de la nouvelle instrumentation de la PAC. In "Réformer la politique agricole commune", *Actes et Communications*, INRA Economie Rurale n°12.

GUYOMARD H., MAHÉ L.P. (1994-b). Measures of distorting support in a context of production quotas. *European Review of Agricultural Economics*, n°21-1.

HAIRY D. et al. (1996). Évolution et recomposition des concours publics à l'agriculture française depuis la réforme de la PAC. *Notes et études économiques*, n°1.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION (MAPA) (1996). Les concours publics à l'agriculture, 1991 - 1995.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (1996). Projet de loi de finances pour 1997. Agriculture et pêche. Annexe, services votés, mesures nouvelles ("Bleu" budgétaire).

OCDE (1996). Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et perspectives 1996.

VERNIÈRE L. (1989). Protection du secteur agricole et méthodologie de l'équivalent-subsidation à la production. Ministère de l'Économie, Direction de la Prévision.

Notes et Études Économiques

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION

Direction des Affaires Financières et Économiques

Sous-Direction des Études, des Programmes et de l'Évaluation - tél. : 01 49 55 54 45

78, rue de Varenne 75349 Paris 07 SP