

Réforme de la Pac de 2003 et spécialisation régionale des productions agricoles

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 11, Numéro 4, 318-22, JUILLET-OCTOBRE 2004, CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME

Auteur(s) : Jean Pierre Butault¹, Ahmed Barkaoui²

¹Laboratoire d'économie publique. INRA-INA.PG 16, rue Claude Bernard 75 231 Paris Cedex 5 Tél. : 01 44 08 72 87, Fax : 01 44 08 16 63

²Laboratoire d'économie forestière (UMR ENGREF/INRA) 14, rue Girardet, 54042 Nancy cedex Tél. : 03.83.39.68.61, fax : 03.83.37.06.45

Summary : In giving the market a leading role, the June 2003's Common Agricultural Policy reform asks the question of production's distribution over the territory of the EU. Using recent research on possible impacts the new CAP reform would have, this paper sums up the issues of land abandonment, regional specialisation of production and probable evolutions of field crops. In other respects, the paper underlines some incompatibilities in the reform measures and some contradictions to the stated form objectives.

Keywords : Common Agricultural Policy, reform, de-coupling, regional specialisation

ARTICLE

L'une des principales dispositions de la réforme de la Pac de juin 2003 est l'instauration du découplage, c'est-à-dire la rupture du lien entre subvention et production : une part des subventions antérieures liées aux hectares cultivés ou aux têtes de bétail détenues est convertie en un paiement unique versé aux exploitations indépendamment de leur choix de production. Cette conversion touche les secteurs des terres arables (céréales, oléagineux, protéagineux) et de la viande bovine et ovine, ainsi que le secteur laitier pour compenser une baisse des prix d'intervention sur les produits laitiers en 2006. Le découplage a par ailleurs été étendu au tabac, à l'huile d'olive, aux olives de table, au coton et au houblon par une décision du Conseil des ministres d'avril 2004. L'un des objectifs du découplage est de redonner au marché son rôle directeur dans l'orientation des productions de telle sorte que celles-ci s'adaptent mieux à la demande et que soient respectées les règles édictées internationalement au sein de l'OMC. Il s'agit de faire en sorte que ce soit les prix qui dictent les décisions des agriculteurs, notamment dans leur choix de production. Jusqu'à présent, les effets de la réforme de la Pac de 2004 ont été étudiés sur le plan macro-économique, notamment dans les travaux prévisionnels demandés par la Commission [1, 2] : ces études ont concerné essentiellement les équilibres de marché. Peu d'études se sont intéressées aux effets régionaux. Ceux-ci sont pourtant essentiels dans l'application de la nouvelle Pac : dans la mesure où le découplage donne un plus grand rôle directeur au marché, on peut s'attendre à une relocalisation des productions, les régions se spécialisant en fonction de leurs avantages comparatifs, et donc, pour certaines régions, à une délocalisation de celles-ci, voire même à une déprise. Ce texte se propose de faire le point sur la question en s'appuyant, d'une part, sur des recherches récentes de l'Inra et en mobilisant, d'autre part, des travaux plus anciens.

L'ancienne Pac et les autres aspects de la nouvelle Pac

Dans l'ancienne Pac, l'objectif de l'occupation du territoire et du maintien d'un certain équilibre des productions entre régions a toujours été affirmé. Les instruments utilisés, notamment le soutien par les prix, n'ont peut-être pas été les plus pertinents pour parvenir à cet objectif [3] mais plusieurs travaux montrent que la PAC a tout de même joué dans ce sens. En France, Bourgeois et al. 2002 [4] montrent ainsi que la répartition de la production agricole entre départements a peu évolué depuis 1970 et que, d'une manière générale, les déplacements de production ont essentiellement porté sur les productions les moins soutenues par la Pac, notamment les porcs et les volailles. Au niveau européen, le constat est le même [5] : ce sont les productions les plus soutenues par des organisations communes de marché (grandes cultures, viande bovine) qui sont restées les plus largement dispersées sur l'ensemble du territoire européen alors que la concentration géographique de la production s'est plutôt effectuée pour les produits non soutenus. Les quotas laitiers ont par ailleurs figé la répartition géographique de la production, des références supplémentaires ayant même été données aux zones difficiles.

Certains autres aspects de la nouvelle Pac cherchent d'ailleurs à atténuer les effets du découplage :

- Les Etats ont la possibilité de choisir des options de « recouplage » des aides. La France a ainsi choisi de recoupler la prime aux grandes cultures à 25 % et de conserver couplée la prime à la vache allaitante. Dans l'Union à quinze, aucun Etat n'a opté pour le découplage partiel en grandes cultures mais il n'y a que trois Etats (la RFA, l'Irlande et le Royaume-Uni) qui ont opté pour le découplage total sur tous les produits.
- La réforme renforce le second pilier c'est-à-dire réduit, par la modulation, les aides liées aux organisations communes de marché (dont le paiement unique) pour les affecter notamment aux fonctions non marchandes de l'agriculture et au développement régional. En favorisant le maintien de l'activité agricole dans certaines zones difficiles, ce second pilier peut aller à l'encontre d'effets induits par le découplage.
- La réforme instaure par ailleurs la conditionnalité des aides en les subordonnant au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux. Certaines de ces dispositions, qui étaient en fait déjà présentes dans la réforme de 1992, telles que l'interdiction du retournement des prairies, s'opposent à une stricte spécialisation.

Ce dispositif souligne les aspects contradictoires de la Pac. Les différents objectifs poursuivis ne sont pas d'emblée, comme ils sont souvent présentés, compatibles entre eux [6]. Le découplage total des aides peut induire, par exemple, une certaine déprise alors que le second pilier peut chercher à maintenir l'activité agricole dans les zones sensibles.

De même, le couplage partiel qui est censé remédier à la déprise et à la relocalisation de la production ne risque-t-il pas d'induire des distorsions à la concurrence entre pays membres de l'Union ou entre régions étant donné que les Etats membres choisissent les activités à recoupler dans un menu proposé par les dispositions de la réforme (tableau 1)(*Tableau 1*)

Tableau 1 Année d'application de la réforme de 2003 et option sur le découplage choisie par les différents Etats

	Année d'application	Recouplage 25 % cultures arables	Recouplage 40 % blé dur	Recouplage 100 % vaches allaitantes	Recouplage 100 % prime à l'abattage des veaux	Recouplage 40 % autres primes à l'abattage	Recouplage 75 % prime aux bovins mâles	Recouplage 50 % primes ovines et caprines
Belgique	2005			*				
Danemark	2005						*	*
Allemagne	2005							
Grèce	2006		*					*
Espagne	2006			*		*		*
France	2006	*		*	*	*		*
Irlande	2005							
Italie	2006		*			*		
Pays-Bas	2005				*			
Autriche	2005			*		*		
Portugal	2005			*		*		*
Finlande	2006						*	*
Suède	2005						*	
Royaume-Uni	2005							

Les risques de déprise

Le phénomène de la déprise agricole n'est pas nouveau mais il a toujours été limité et en outre atténué par la réforme de la Pac de 1992. Entre 1963 et 2000, la surface agricole utilisée, en France, est passée de 30,3 millions d'hectares à 27,9 millions, au profit des friches, de la forêt ou des zones urbaines et industrielles. Le taux annuel de diminution de la surface est de 0,23 % et il est

légèrement plus faible après 1993 (0,21 %). La réforme de la Pac de 1992 a sans doute joué en faveur du maintien des surfaces exploitées dans la mesure où une large partie des primes qu'elle a instaurées étaient liées à la terre.

Le régime des transferts des droits à subvention lié à l'instauration du paiement unique devrait avoir le même effet : ces droits sont en effet rattachés à la terre, avec l'obligation, en cas d'absence de production, de son maintien dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales des surfaces. Le développement de friches non entretenues est donc proscrit par la réforme de 2003.

La question est donc de savoir si c'est la jachère volontaire qui pourrait se développer. Si on ne prend pas en compte les subventions, une large part de la production agricole n'apparaît pas comme rémunératrice. Ainsi, selon le Rica 2001, 47 % des exploitations ont un montant de subvention supérieur à celui de leur résultat courant avant impôt. Ces exploitations occupent 60 % de la surface globale dans la mesure où elles concernent des orientations (grandes cultures, viande bovine) qui utilisent de la terre. Dans les zones défavorisées, ce sont 55 % des exploitations qui sont dans cette situation pour 66 % de la surface. Ces chiffres ne sont donnés qu'à titre d'illustration : ils signifient toutefois bien qu'à terme, si toutes les subventions étaient découplées, l'activité de production s'avère moins rentable que l'absence de production. Il est d'ailleurs dans la logique du découplage que l'agriculture recule dans les zones les moins performantes.

La jachère volontaire subventionnée était déjà possible dans le dispositif de la réforme de 1992. Elle n'a pourtant pas progressé mais on peut penser que cela est dû en partie à la crainte des agriculteurs de perdre leur référence. Le passage au paiement unique pourrait éliminer ces craintes puisque le système est établi sur des bases juridiques claires.

Deux recherches récentes de l'Inra apportent des éclairages sur les possibilités ou non de la progression de la jachère volontaire :

- En utilisant des modèles de programmation linéaires empilés, Sourie et al. [7] estiment à 9 %, dans les zones intermédiaires de grandes cultures, la surface passant en jachère dans l'hypothèse d'un découplage total. Ce passage correspond aux exploitations pour lesquelles l'économie de charges de structure induite par l'absence de production est supérieure aux marges brutes des cultures.
- S'appuyant sur la programmation mathématique positive, Barkaoui et al. [8] nuancent ce résultat en montrant que le développement de la jachère volontaire pourrait être contrecarré par la progression de prairies utilisées très extensivement en viande bovine ou en viande ovine.
- La première étude concluait qu'un recouplage de 25 % de la prime Scop était suffisant pour inverser la tendance. C'est la solution qui a été retenue par la France dans l'application de la réforme et le découplage partiel peut suffire à freiner la déprise.

Enfin, évidemment, les mesures du second pilier telles que l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (qui implique l'obligation de produire) vont nécessairement dans le sens d'une atténuation des risques de déprise. On est là au cœur des contradictions entre les différents objectifs de la Pac que nous avons déjà mentionnées. Le découplage a été institué pour permettre à l'Union européenne de mieux s'adapter aux règles édictées au sein de l'OMC. La crédibilité internationale de

cette politique de soutien interne des revenus n'est crédible durablement que si elle s'accompagne d'une diminution des productions pour lesquelles l'Union européenne ne bénéficie pas d'avantages comparatifs évidents [9], et ceci concerne en premier lieu les zones difficiles. Le maintien d'un gel des terres élevé, touchant notamment les régions performantes, peut être un compromis avancé par l'Union européenne pour justifier sa politique d'aide aux régions défavorisées.

La spécialisation régionale

La question de la spécialisation induite par le découplage nécessite de faire un détour, au préalable, sur les effets de la réforme de 2004, en termes d'équilibres entre les différentes productions. Sur ce point, il y a concordance entre les résultats des modèles macro-économiques [2] et des modèles micro-économiques [8]. Dans le cas où un découplage total aurait été adopté :

- • Son effet aurait été mineur dans le secteur des grandes cultures, pris isolément, du moins à court terme, puisque la prime unique à l'exploitation n'est pas fondamentalement différente, pour chaque exploitation, d'une prime unique à l'hectare instaurée dans l'Agenda 2000. Ce constat ne vaut évidemment pas pour les nouveaux secteurs concernés par le découplage, à savoir le tabac, le houblon ou le coton dont l'avenir est devenu très problématique.
- • Son incidence se marquerait donc essentiellement dans l'affectation des surfaces entre les grandes cultures et les fourrages pour bovins-viande et ovins.
- • Le découplage serait sans effet sur la production de lait dans la mesure où la baisse du prix du lait n'est pas suffisante pour rendre le lait moins attractif par rapport à d'autres productions (c'est-à-dire pour supprimer la rente de quota pour parler en jargon économique).

Dans tous les modèles sur le découplage total [1, 2, 8], il n'y a pas de variations sensibles entre les grandes cultures. Il y a, par contre [8], une progression des fourrages (+ 5 %), y compris – fait nouveau – des prairies, au détriment des grandes cultures (– 2 % pour les céréales et – 1 % pour les oléagineux). Ceci tient au fait que, globalement, les subventions de l'Agenda 2000, ramenées à l'hectare, étaient plus élevées dans les grandes cultures que dans les fourrages à viande : avec découplage, les marges sans subvention baissent ainsi plus dans les premiers que dans les seconds.

Dans le secteur herbivore, le passage d'une prime par tête au paiement unique, allié à l'intégration de la prime maïs fourrage au paiement unique devrait, par ailleurs, induire une extensification de la production. L'étude Inra précitée chiffre approximativement à 18 % la baisse du chargement sur les surfaces fourragères (UGB par hectare), pour les systèmes de bovin-viande, induite par un découplage total des aides.

L'effet d'un découplage total varie évidemment selon les régions [8]. Le découplage induirait ainsi un accroissement de la spécialisation des régions :

- – avec un recul des grandes cultures, soit dans les zones défavorisées, soit dans les zones d'élevage herbivore (notamment dans le grand ouest) au profit des fourrages (*figure 1*) ;

- – avec une quasi-disparition de l'élevage dans les régions de grandes cultures et un accroissement de cette spécialisation dans les régions qui y sont déjà spécialisées (ouest et centre de la France).

Le maintien des quotas laitiers est évidemment l'un des facteurs qui freinent cette évolution. Le choix de la France de maintenir couplées à 25 % la prime aux grandes cultures et à 100 % la prime à la vache allaitante atténue évidemment ces tendances, avec un meilleur maintien des grandes cultures dans toutes les régions (*figure 2*).

De même, Barkaoui et al. [8] concluaient que l'option française permettrait de limiter la régression des élevages bovins allaitants dans les zones du centre ou de la montagne où dominent les systèmes « naisseurs » ou « naisseurs- engraisseurs ». La baisse de la production de viande bovine serait de 5 % alors qu'elle atteindrait 11 % dans le cas du découplage total.

L'évolution en grandes cultures

Dans le secteur des grandes cultures, la prime unique instaurée par l'Agenda 2000 pour les céréales et les oléagineux a déjà produit ses effets. En termes de marge brute, les oléagineux perdent de l'attrait par rapport aux céréales dans tous les pays (*figure 3*) et au niveau de l'Union européenne à quinze, les surfaces en oléagineux ont baissé globalement de 15 % entre 1999 et 2003 (*figure 4*). La baisse a notamment été élevée dans les pays du sud tels que l'Italie (– 38 %) qui avait connu des progressions très fortes pour ces cultures depuis 1993. Elle est plus modérée au Royaume-Uni, compte tenu sans doute de l'absence du maïs.

À terme, la répartition des soles entre céréales et oléagineux dépend de deux facteurs :

- – de l'évolution des prix respectifs entre les deux cultures. Sur le passé, le prix mondial des oléagineux est aussi fluctuant que celui des céréales mais tend à mieux se maintenir (*figure 5*). Le prix des céréales continuent toutefois à être soutenu, ce qui évite la répercussion de baisse trop forte du prix mondial sur le prix de production ;
- – les gains de productivité, en termes notamment de rendement, qui sont plus importants pour les céréales que pour les oléagineux [10].

Au niveau des exploitations, le découplage incite donc nécessairement à la simplification des assolements avec le choix des cultures les plus rentables. Les mesures sur le blé dur, l'extension du découplage à des cultures telles que le tabac, les projets de réforme sur le sucre ne peuvent aller que dans ce sens. Dans certaines exploitations et pour certaines régions, il y a même risque de monoculture : c'est la raison pour laquelle l'une des mesures de « conditionnalité » des aides prise par la France est d'imposer¹ aux agriculteurs d'avoir un assolement diversifié avec trois cultures ou deux familles de cultures minimum sur la surface cultivée (hors cultures pérennes). Les marges sur toutes les cultures sont aussi devenues si faibles que les agriculteurs peuvent préférer, en situation d'incertitude sur les prix, maintenir des assolements diversifiés pour minimiser les risques.

Enfin, on peut s'interroger sur les possibilités d'extensification en grandes cultures. En théorie, le passage de primes à l'hectare au paiement unique n'a pas d'impact sur le niveau d'intensification des cultures. Les primes à l'hectare, à l'inverse du soutien par les prix, n'étaient en effet pas susceptibles d'agir sur le rendement et le volume des intrants utilisés par hectare. Jusqu'à présent, la baisse des

prix des céréales n'a pas provoqué de désintensification réelle (même si elle a sans doute joué dans ce sens). Il n'est pas évident toutefois que les agriculteurs se soient totalement adaptés au nouveau contexte, en conservant fondamentalement le même mode de culture (et donc la même fonction de production). Avec l'assurance qu'apporte le paiement unique, peuvent se développer avec le maintien de certains agriculteurs âgés pour bénéficier du paiement ou la progression d'une certaine pluriactivité, des systèmes en grandes cultures en même temps, moins exigeants en travail, plus économes en charge, donc plus extensifs mais aussi plus risqués (en termes de rendement) que ceux pratiqués actuellement. Les modes de conduite des cultures pourraient ainsi se diversifier, avec un lien plus lâche qu'aujourd'hui entre surface et niveau de production des exploitations. Il n'est pas sûr par contre que cette désintensification ait des effets seulement positifs en termes environnementaux (notamment sur les problèmes du lessivage des sols), sauf si elle est encadrée fortement par la conditionnalité des aides.

Conclusion

Il est évident que le découplage joue à terme en faveur d'une spécialisation des régions. Cet effet peut toutefois être contrecarré par des mesures relevant du second pilier et de la conditionnalité des aides. Ces mesures étant encore largement méconnues, il est difficile de se faire une appréciation nette sur les évolutions futures. À terme, il n'est pas sûr également que la pérennité du système, notamment la possibilité des options de recouplage par les Etats, soit assurée. Le découplage avait pour objectif de redonner au marché son rôle directeur alors que ces options réintroduisent des distorsions de concurrence. Les conditions d'aide deviennent en effet différentes, selon les Etats, dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et de la viande ovine et caprine. Il y a ainsi une forme de renationalisation de la Pac et un certain abandon de la règle d'unicité du marché qui avait fondé la PAC à son origine.

Références

- 1 Direction générale de l'agriculture, Commission européenne. Mid-term review of the common agriculture policy. July 2002 proposals. Impact analyses 2003.
- 2 Gohin A. La réforme de la PAC de 2003 et le régime du paiement unique : impacts de différentes options de mise en œuvre au niveau français. INRA Sciences Sociales 2004 : 4-5.
- 3 Guyomard H. Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture. In : Butault, ed. Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure. Les éditions de l'INRA, 2004.
- 4 Bourgeois L, Desriers M. Une concentration géographique modérée depuis 1970. Agreste 2002 ; 2 : 23-9.
- 5 Maillard L, Daniel K, Colson F. Géographie de l'agriculture communautaire : les productions soutenues par la PAC ne se concentrent pas. Agreste 2000 ; 4 : 37-44.

6 Guyomard H, Le Mouël C, Gohin A. Impacts of alternative income support schemes on multiple policy goals. *European Review of Agricultural Economics* 2004 ; 31(2) : 125-48.

7 Sourie JC, Millet G, Guinde L. La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières des régions intermédiaires. *INRA-Sciences sociales* 2004 : 4-5 ; /03.

8 Barkaoui A, Butault JP. Impacts sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la PAC de 2003. *INRA Sciences Sociales* 2004 : 4-5.

9 Butault JP, Guyomard H. Les politiques agricoles de soutien ont-elles encore un avenir? In : Butault, ed. *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure*. Les éditions de l'INRA, 2004.

10 Butault JP. Coûts de production, productivité et dégressivité temporelle des aides. *INRA Sciences Sociales* 1999 ; 6.

11 Barkaoui A, Butault JP. Programmation mathématique positive et offre de céréales et d'oléagineux dans l'Union Européenne sous l'agenda 2000. *Economie et Prévision* 2000 ; 142 : 13-26.

1 Les effets de l'Agenda 2000 ont déjà été plus atténués que ceux que prévoyaient les modèles [11] : l'une des raisons est la mise en place des contrats d'agriculture durable favorisant les assolements multiples qui ont freiné, de fait, le recul des oléagineux.

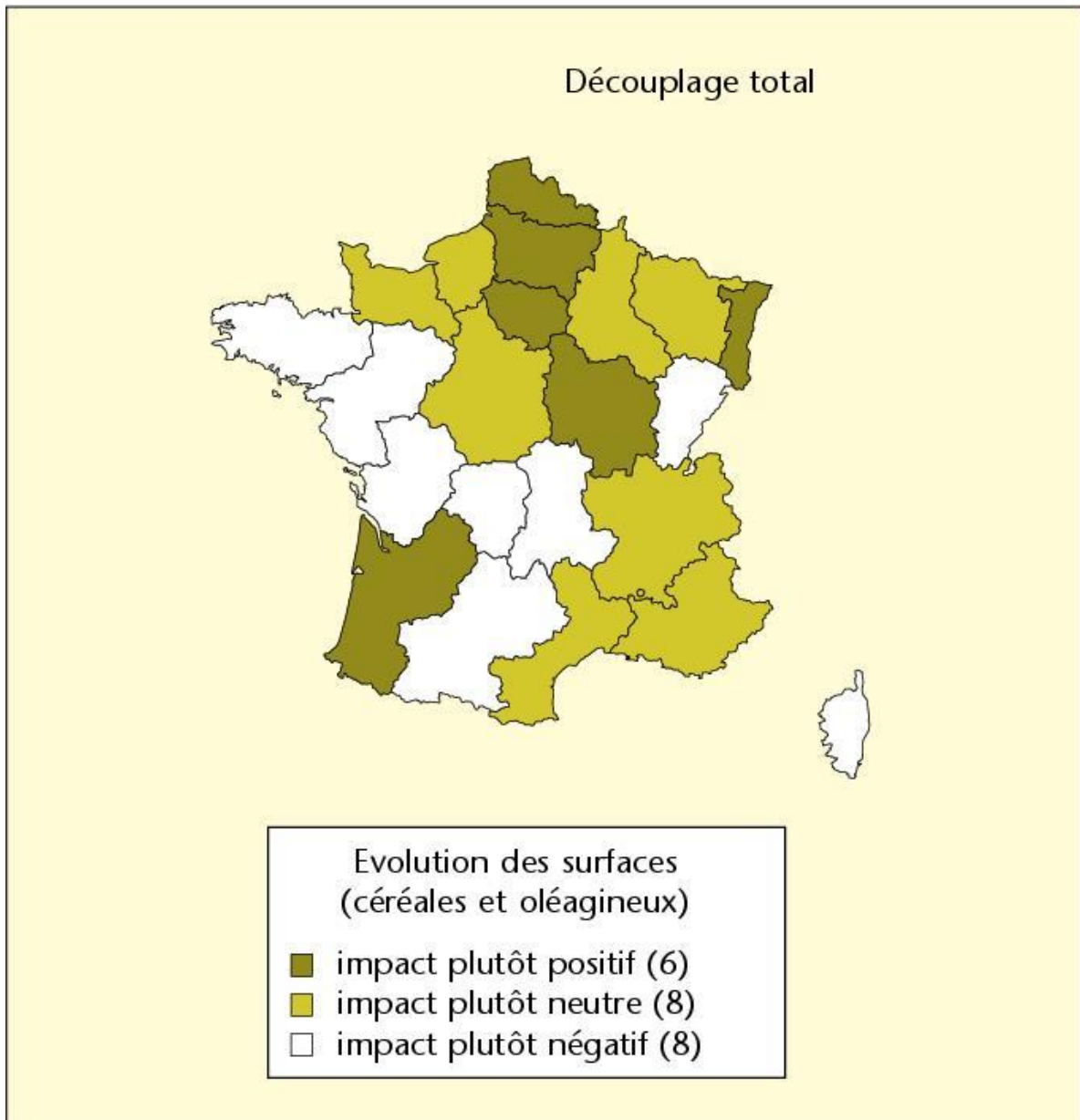


Figure 1 Effet du découplage sur les variations régionales des surfaces en céréales et oléagineux (Découplage total).Source : Barkaoui et al. [8].

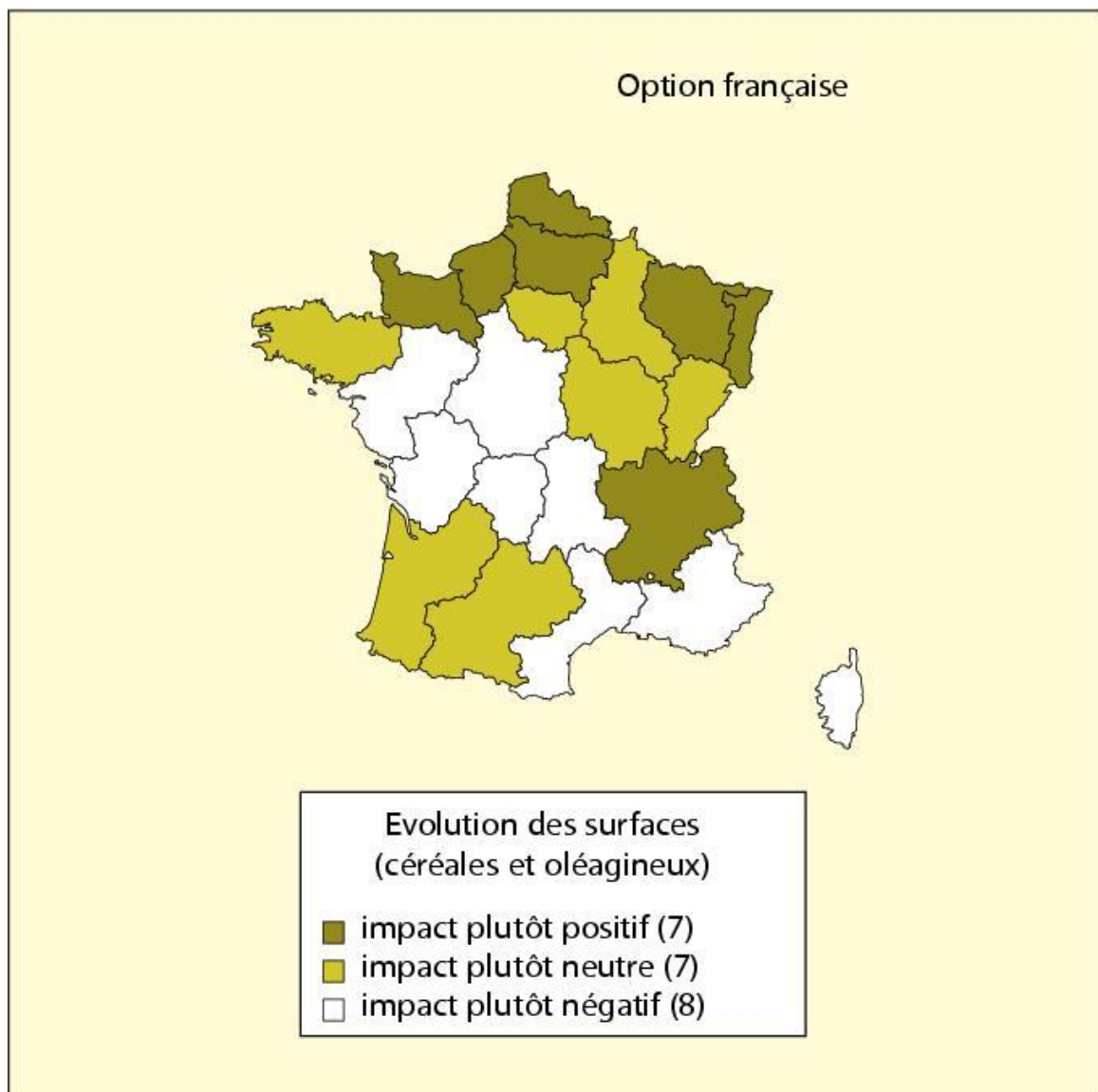


Figure 2 Effet du découplage sur les variations régionales des surfaces en céréales et oléagineux (l'option française).Source : Barkaoui et al. [8].

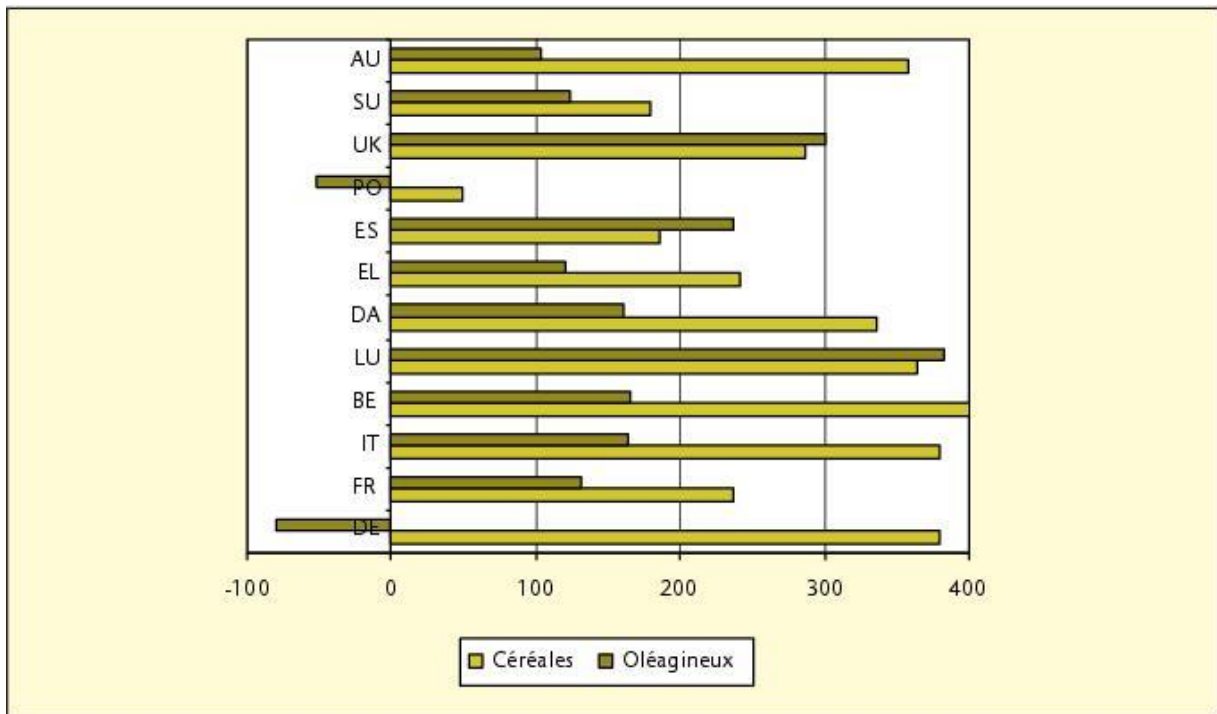


Figure 3 Marge par hectare (euro) des céréales et des oléagineux en 1999 après application de l'Agenda 2000. Source : RICA. Calcul INRA.

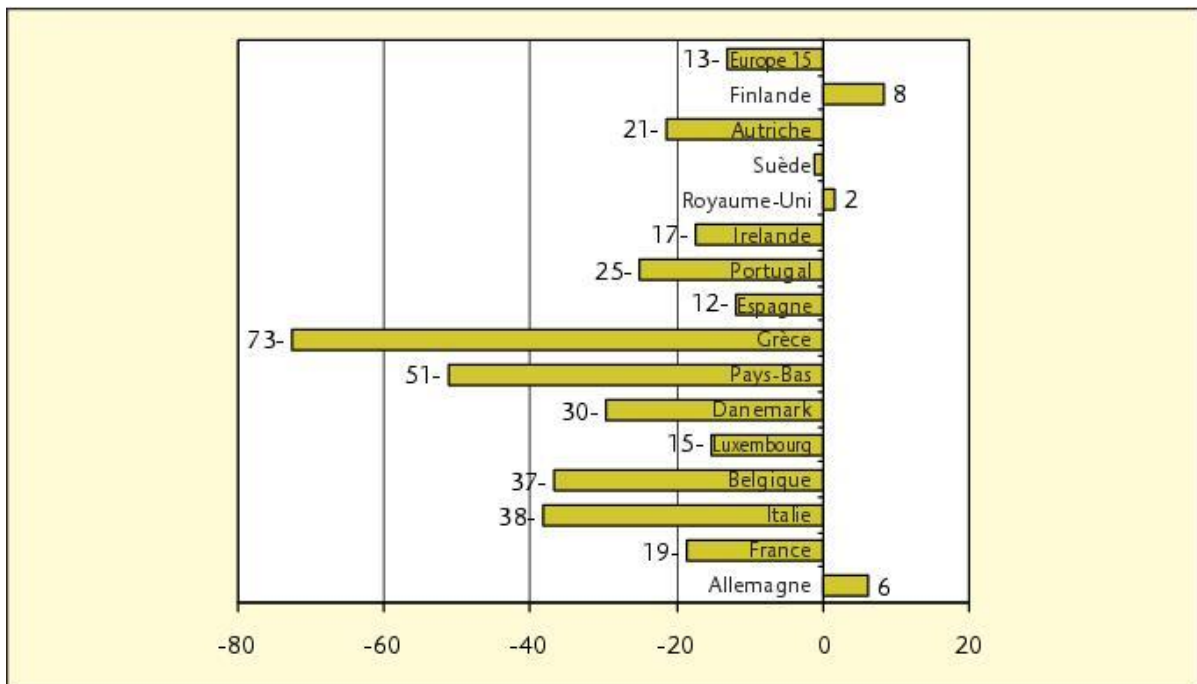


Figure 4 Evolution de la surface en oléagineux entre 1999 et 2003 selon les pays (%). Source : Eurostat. Calcul INRA.

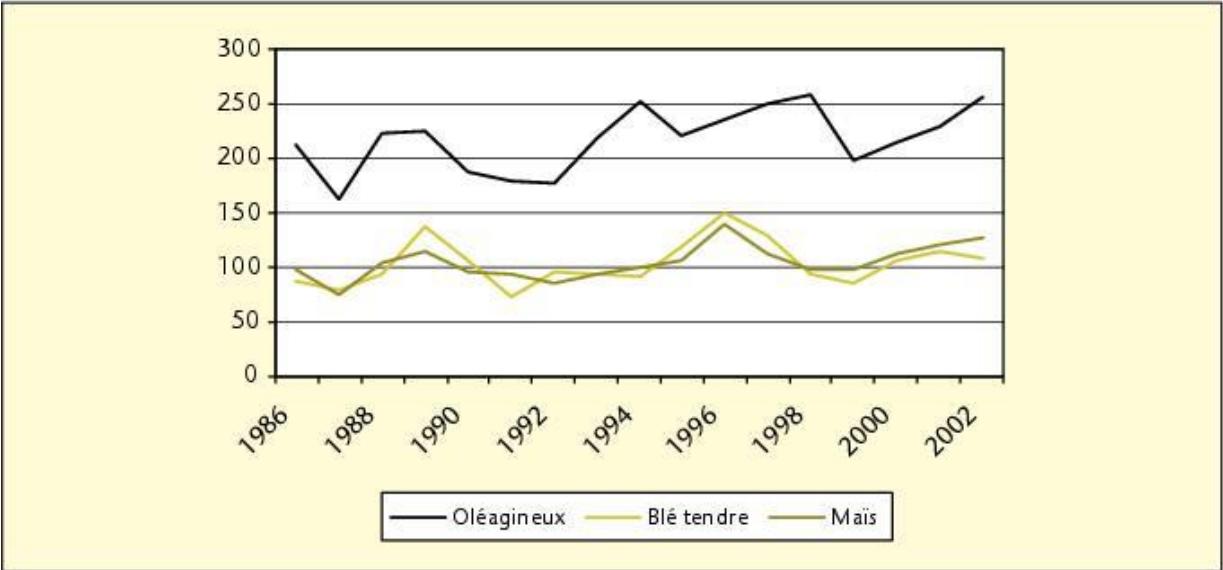


Figure 5 Evolution du cours mondial des céréales et des oléagineux (Ecu par tonne).Source : OCDE. Calcul INRA.