

La Politique Agricole Commune

La Politique Agricole Commune (PAC) est l'objet de ce numéro spécial de Regards économiques. Deux articles y sont consacrés. Le premier propose une analyse des effets économiques probables de la réforme récente de la PAC sur l'agriculture belge. Quant au second, il se demande comment rendre la PAC plus juste et plus efficace.

Page 2

La PAC : Une analyse de la réforme récente

de B. Henry de Frahan, K. Elouhichi, O. Harmignie, P. Polomé, G. Van Huylenbroeck, J. Buysse, L. Lauwers et B. Fernagut

Les autorités régionales belges doivent se prononcer sur les différentes options de réforme de la PAC proposées par l'accord européen de juin dernier. Cet article examine les effets économiques probables de ces options sur l'agriculture belge à l'aide de deux modèles économiques complémentaires. Ce numéro donne aussi des pistes de réflexion sur quelques questions préoccupantes liées à cet accord et à l'évolution de la PAC.

Page 14

La PAC : Pour la rendre plus juste et plus efficace

de F. Gaspart

La PAC est examinée par le biais de trois questions. D'abord, quelles justifications normatives peut-on apporter à un subside de l'activité agricole pour elle-même ? Ensuite, qui sont les bénéficiaires ultimes de la PAC dans ses versions passées et présente ? Enfin, peut-on reformuler une PAC dont les effets objectifs répondraient aux critères normatifs énoncés plus haut ?

La Politique Agricole Commune : Une analyse de la réforme récente

Les autorités régionales belges doivent se prononcer sur les différentes options de réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) proposées par l'accord européen de juin dernier. Cet article de Regards Economiques examine les effets économiques probables de ces options sur l'agriculture belge à l'aide de deux modèles économiques complémentaires. Cet article donne aussi des pistes de réflexion sur quelques questions préoccupantes liées à cet accord et à l'évolution de la PAC.

1. L'accord agricole européen de juin 2003

En juin dernier, l'Union européenne a décidé de réformer une nouvelle fois le mode de soutien en faveur du secteur agricole. A partir de 2005, le soutien agricole sera en grande partie réalisé à l'aide d'un seul paiement unique qui sera distribué aux agriculteurs en fonction uniquement de leur superficie agricole indépendamment du type de culture ou d'élevage pratiqué. Cette décision de découpler cette fois-ci le soutien agricole du choix de production complète la décision prise onze ans plus tôt en 1992 de découpler le soutien agricole du rendement agricole. Il s'agit maintenant de la mise en oeuvre d'un découplage beaucoup plus complet du soutien agricole qui devient indépendant du choix et du volume de production, un mode de soutien agricole longuement recommandé par les économistes agricoles.¹ Par rapport à ce principe général de découplage complet du soutien agricole, les Etats membres ont toutefois la possibilité d'opter pour des modes de découplage moins complet en fonction de leur situation particulière.

Avant d'analyser les effets économiques probables de différentes options de cet accord sur l'agriculture belge, d'en dégager quelques recommandations et de pointer les principaux défis à relever, il est d'abord nécessaire de mettre en évidence les nouveautés de cette réforme afin de mieux en mesurer les conséquences.²

Jusqu'en 1992, la plupart des productions agricoles de l'Union européenne étaient essentiellement soutenues par un système combiné (i) de prix agricoles garantis à la production bien supérieurs aux prix mondiaux, (ii) de barrières douanières élevées et même prohibitives à l'égard des importations des pays tiers, et (iii) de subventions importantes pour financer le stockage et l'écoulement sur le marché mondial des excédents agricoles à des prix beaucoup plus faibles. Les prix agricoles élevés résultant de ce système de soutien de marché, communément appelé premier pilier de la Politique Agricole Commune (PAC), incitèrent les agriculteurs à orienter leur plan de production vers les produits les mieux soutenus et à intensifier leurs productions. Ce système fut responsable d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande sur le marché européen mais aussi de distorsions de concurrence sur le marché international. Excédents agricoles colossaux, budgets exorbitants, pollutions agricoles, tensions commerciales avec les pays plus compétitifs furent les principales conséquences d'un système de soutien qui ne parvenait ni à réduire l'écart entre le revenu agricole et celui observé dans les autres secteurs économiques, ni à réduire les disparités de revenu agricole entre les exploitations et les régions agricoles de l'Union européenne.

Face à de tels échecs et de tels défis tant internes qu'externes, l'Union européen-

¹ Autant il est encourageant d'observer que la Commission européenne s'est enfin largement inspirée des propositions qu'ont inlassablement promues les économistes agricoles depuis 40 ans de PAC, autant il est étonnant d'observer que des Etats membres résistent encore à une telle évolution.

² Cet article reprend en partie les résultats d'une étude qui a été présentée au 3ème symposium de l'Association Belge d'Economie Rurale organisé le 21 novembre 2003 à Louvain-la-Neuve, et certaines questions qui y ont été débattues.

... *L'accord agricole européen de juin 2003*

ne initia une première réforme de la PAC en 1992. Cette réforme consistait à baisser progressivement les prix agricoles garantis, principalement ceux des céréales et de la viande bovine, et de compenser les agriculteurs de cette baisse par des paiements directs. Pour une région agricole donnée, le montant de ces paiements compensateurs était calculé sur une base forfaitaire à l'unité de superficie agricole ou à l'unité de bétail, par conséquent indépendante du rendement des productions, mais toutefois différente selon le type de culture ou d'élevage soutenu. Ces paiements étaient distribués aux agriculteurs en fonction de leurs superficies effectivement cultivées et de leurs effectifs en bétail effectivement détenu.³ Cette première réforme introduisait une première tentative du découplage du soutien agricole vis-à-vis de la production agricole, qui restait toutefois partielle. D'une part, l'effet incitatif du soutien agricole sur les rendements agricoles disparaissait bien au fur et à mesure de la baisse des prix garantis et de leur remplacement par des primes forfaitaires indépendantes du rendement. Mais, d'autre part, l'effet distributif du soutien agricole sur le choix de production persistait en raison de la différence des montants forfaitaires des paiements compensatoires entre types de culture ou d'élevage. Le découplage partiel du soutien agricole vis-à-vis de la production agricole initié par cette première réforme fut poursuivi à la fin des années 90 par la mise en œuvre de la première phase de l'Agenda 2000.⁴ Grâce à des prix agricoles européens plus proches de ceux du marché mondial, cette première réforme permit de stimuler la consommation européenne de ses propres produits et de réduire les excédents agricoles et les subventions européennes à l'exportation. Elle permit aussi le déblocage des négociations internationales du cycle de l'Uruguay au GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) et, par la suite, la mise en œuvre du volet agricole des accords concluant ces négociations.

L'accord de juin dernier complète cette première réforme en étendant le découplage du soutien agricole au choix de production. Il s'agit maintenant de convertir les différents paiements compensatoires en un seul paiement unique et de le distribuer aux agriculteurs seulement sur la base de la superficie agricole cultivée indépendamment du choix des productions. C'est le découplage total du soutien agricole vis-à-vis de la production. Cette deuxième réforme permettra, par conséquent, de mieux orienter les choix de production vers les réelles opportunités du marché indépendamment du montant du soutien agricole. Elle permettra aussi de réduire les distorsions du soutien agricole sur les marchés agricoles européens et internationaux. Elle devrait donc faciliter les négociations multilatérales du cycle de Doha de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur le volet agricole puisque de nombreux pays, qu'ils soient développés ou en développement, reprochent à l'Union européenne les nombreuses distorsions de concurrence suscitées effectivement par son système de soutien sur les échanges mondiaux de produits agricoles.

Ce paiement unique sera calculé sur la base d'une moyenne des paiements compensatoires perçus et des surfaces déclarées au cours de la période de référence 2000-02. Il sera activé en fonction d'une superficie agricole éligible indépen-

³ Au-delà d'une superficie agricole maximale déclarée pour obtenir ces paiements compensatoires, une partie de la superficie agricole devait être mise en jachère.

⁴ Initialement, l'Agenda 2000 avait comme ambition de préparer l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne. Finalement, il fut davantage l'occasion d'adapter le soutien agricole aux conditions du marché européen et aux engagements pris vis-à-vis de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay négocié au GATT et d'annoncer de nouveaux principes d'attributions des aides agricoles qui devaient, toutefois, attendre une évaluation à mi-parcours en 2003 pour être éventuellement précisés et mis en œuvre. L'accord de juin dernier clôture cette révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 et précise ces principes et leurs conditions de mise en œuvre.

... L'accord agricole européen de juin 2003

damment des productions choisies.⁵ Neutre à la fois sur le rendement, à la fois sur l'allocation des ressources agricoles, le paiement unique permettra donc la rupture entre l'attribution du soutien agricole et l'acte de production. La possibilité de transférer ou de ne pas transférer à l'acquéreur les droits au paiement unique lors d'une transaction foncière ou encore la possibilité de les transférer à un autre agriculteur sans nécessairement une transaction foncière risquera toutefois d'affecter les valeurs vénale et locative de ces terres ainsi que les termes des transactions foncières dans la mesure où les droits au paiement unique seront capitalisés ou non dans la valeur de ces terres.

Cette mesure novatrice centrée sur le découplage du soutien agricole ouvrira aussi la voie à d'autres mesures d'intervention davantage ciblées sur des objectifs spécifiques, telles que l'éco-conditionnalité, la modulation et la discipline financière de l'ensemble des paiements directs qu'ils soient uniques ou non. Ces trois mesures seront toutefois mises en œuvre plus progressivement que la première en raison de la résistance de nombreux Etats membres à les accepter. L'éco-conditionnalité et la modulation sont deux nouveaux principes introduisant, d'une part, une responsabilisation accrue des agriculteurs vis-à-vis de leurs modes de production et, d'autre part, une légère discrimination positive en faveur des petites exploitations. Le premier liera la perception du paiement unique au respect de 18 exigences réglementaires européennes dans le domaine de l'environnement, de la sécurité des aliments, de la santé animale et phytosanitaire et du bien-être animal qui seront progressivement contrôlées et sanctionnées. Le deuxième infléchira de 5 % le paiement unique à partir d'une franchise de 5.000 euros de paiements directs par exploitation. Les économies budgétaires réalisées par cette mesure permettront de renforcer le financement des mesures dites de développement rural, c'est-à-dire celles appartenant au deuxième programme ou, plus communément dénommé, deuxième pilier de la PAC. Un mécanisme de discipline financière ajustera à la baisse le paiement unique si les prévisions budgétaires indiquent un dépassement des dépenses permises au titre de soutien au marché, c'est-à-dire celles du premier pilier de la PAC, à partir également d'une franchise de 5.000 euros de paiements directs par exploitation. Instrument de contrôle de l'offre à côté du maintien des contingentements de la production laitière et sucrière, la jachère de terres agricoles restera obligatoire au niveau de la période de référence comme condition d'éligibilité à l'ensemble des paiements directs.

L'ensemble de ces nouvelles mesures ne réduira aucunement l'impressionnant budget agricole de la Commission européenne (50,462 milliards d'euros en 2004, soit 46 % de son budget total) et maintiendra le soutien agricole de l'Union européenne comme le plus élevé au monde. Ces mesures devraient toutefois placer la nouvelle PAC plus en phase avec les conditions du marché, avec les exigences du consommateur vis-à-vis notamment de la qualité des aliments, avec les intérêts du citoyen contribuable vis-à-vis de la protection de l'environnement et de la promotion du développement rural, et avec l'intransigeance de la plupart des pays tiers à éliminer les distorsions de concurrence sur le marché mondial.

L'accord de juin 2003 offre toutefois la possibilité aux Etats membres de maintenir une proportion de paiements directs couplée à la production s'ils craignent la perturbation de marchés agricoles ou l'abandon de certaines productions tout en intégrant la proportion restante des paiements directs dans le paiement unique. Diverses options de découplage partiel leur sont proposées, notamment (i) le

⁵ La superficie éligible exclut, toutefois, les superficies agricoles utilisées pour les cultures pérennes, les fruits et légumes et les pommes de terre de table parce que ces superficies ne bénéficiaient pas de paiements compensatoires dans le système précédent.

... L'accord agricole européen de juin 2003

maintien des paiements directs en faveur des cultures de céréales, d'oléagineux et de protéagineux jusqu'à une proportion maximale de 25 % du montant de référence, (ii) le maintien des paiements directs en faveur du troupeau de vaches allaitantes jusqu'à une proportion maximale de 100 % et (iii) le maintien des paiements directs en faveur de l'abattage de bovins jusqu'à une proportion maximale de 40 %.⁶ Les Etats membres ont aussi la possibilité de retarder à 2007 la mise en place de l'accord de juin dernier. Les autorités régionales du pays doivent incessamment se prononcer sur ces propositions.

Comment mesurer les effets économiques d'une telle réforme? Quelles sont les options pertinentes? Quelles productions agricoles vont se maintenir? Comment les revenus agricoles vont-ils être affectés? Comment les marchés agricoles vont-ils évoluer? Quelle option choisir? Quels sont les défis à relever? Pourquoi soutenir l'agriculture? Telles sont les principales questions adressées ci-dessous à tour de rôle.

2. Modèles utilisés et hypothèses

De manière à anticiper les conséquences possibles des différentes options de découplage de l'accord de juin dernier sur l'agriculture belge, deux modèles économiques sont utilisés. Le modèle CAPRI et le modèle SEPALE sont tous deux des modèles statiques comparatifs de programmation mathématique exploitant des techniques de calibrage sophistiquées.⁷ Le modèle CAPRI représente les offres de 45 activités végétales et animales au niveau de toutes les régions européennes qui correspondent, pour la Belgique, aux provinces. Ce modèle représente les demandes des produits de ces activités au niveau des 15 Etats membres. Le marché de l'UE est relié aux marchés de 13 grandes régions mondiales. Les prix de marché sont obtenus de façon récursive et sont, donc, endogènes, jusqu'à l'établissement des équilibres de marché. Ce modèle fournit les nouveaux prix, offres, utilisations, échanges, revenus bruts et nets par activité, aux niveaux régional, national, européen et international, suite à des chocs exogènes, notamment sur les prix d'intervention, les aides directes, les contingentements de commercialisation, les protections douanières et les incitations à l'exportation. Il permet aussi une analyse de bien-être et des externalités environnementales.

Le modèle SEPALE représente les offres des activités végétales et animales au niveau de chacune des exploitations agricoles belges du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA).⁸ Dépourvu pour l'instant de composantes de demande, le modèle fonctionne avec des prix exogènes au système d'offres. Le modèle permet le transfert de terres agricoles et de contingentements de livraisons de betterave à sucre entre exploitations ainsi que l'adoption de nouvelles activités

⁶ D'autres options mais moins pertinentes au secteur agricole belge sont également proposées.

⁷ Le modèle CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis) est le fruit d'une collaboration entre l'UCL et quatre autres instituts européens de recherche coordonnée par l'Université de Bonn et soutenue par la Commission européenne. La Commission européenne a exploité les résultats obtenus à partir de ce modèle pour l'aider à formuler les récentes réformes de la PAC et l'exploite à nouveau pour l'aider à analyser les propositions débattues au cycle de Doha. Le modèle SEPALE (Système intégré d'évaluation des politiques agricoles et environnementales) est le fruit d'une collaboration entre l'UCL, l'Université de Gand et le Centre d'Economie Agricole soutenue par les Ministères de la Région wallonne et de la Région flamande. Ce modèle est actuellement développé pour tester différentes réformes. Ces deux modèles utilisent des techniques de calibrage basées sur la programmation mathématique positive (Howitt, 1995; Paris, 2001) et la maximisation de l'entropie (Paris et Howitt, 1998)

⁸ L'échantillon considéré pour ces simulations comprend : 60 exploitations spécialisées en grandes cultures (OTE 1), 79 exploitations bovines spécialisées en lait, élevage et viande combinés (OTE 42), 81 exploitations bovines spécialisées en élevage et viande (OTE 43), 50 exploitations mixtes en grandes cultures et bovins laitiers (OTE 811) et 55 exploitations mixtes en grandes cultures et herbivores autres que bovins laitiers (OTE 813).

... *Modèles utilisés et hypothèses*

par une exploitation en utilisant la fonction de coût de ces activités observées sur d'autres exploitations. Ce modèle fournit les nouvelles offres des activités modélisées et les revenus bruts et nets par activité au niveau de chacune des exploitations sélectionnées. Les résultats peuvent être agrégés et comparés selon l'orientation technique économique (OTE), la dimension de l'exploitation ou la région d'appartenance. Par rapport au modèle CAPRI, ce modèle permet une représentation micro-économique de l'exploitation agricole et, par conséquent, une analyse plus fine des effets de chocs exogènes sur certains types d'exploitations situées dans certaines régions particulières. Il a toutefois le désavantage de ne pas intégrer les effets de demande sur son propre marché. En raison de leur grande complémentarité, il est prévu d'intégrer le modèle SEPAL au modèle CAPRI.

Ces modèles sont résolus en fonction d'hypothèses importantes. Le niveau et la distribution des productions des activités végétales et animales sont déterminés de façon à maximiser le revenu net agricole au niveau de la région pour le modèle régional CAPRI et au niveau de l'exploitation pour le modèle micro-économique SEPAL. Les résultats des simulations correspondent donc à des résultats intégrant tous les ajustements nécessaires de la région ou de l'exploitation pour maximiser à nouveau le revenu net agricole suite aux chocs exogènes exercés. Ces résultats reflètent donc des choix rationnels dans un contexte d'information parfaite et d'ajustement sans friction. Ce sont des résultats de long terme qui ne seront probablement pas réellement observés puisque entre-temps d'autres chocs, non simulés, interviendront et conduiront à leur tour la région ou l'exploitation vers un autre résultat d'équilibre. Ces résultats ne peuvent être considérés comme des projections ou des prévisions mais comme des indications de tendances suscitées par les chocs exogènes.

3. Scénarios analysés

Trois scénarios sont analysés. Parmi les différentes options autorisées par l'accord de juin 2003, ces trois scénarios correspondent aux trois options les plus pertinentes pour le secteur agricole belge compte tenu notamment de l'importance socio-économique du troupeau de vaches allaitantes détenant par les exploitations situées plus particulièrement au Sud de la Belgique (Tableau 1). Le premier scénario d'intérêt, dénommé COP-VA-AB, est un découplage partiel des aides comprenant le maintien (i) du couplage à 25 % des aides pour les cultures de céréales, d'oléagineux et de protéagineux (COP), (ii) du couplage à 100 % des aides pour le troupeau de vaches allaitantes (VA) et (iii) du couplage à 40 % des aides à l'abattage de bovins (AB). Le deuxième scénario d'intérêt, dénommé VA-AB, est un deuxième découplage partiel comprenant exclusivement le maintien (i) du couplage à 100 % des aides pour le troupeau de vaches allaitantes et (ii) du couplage à 40 % des aides à l'abattage de bovins. Le troisième scénario, dénommé MAX, est le découplage maximum des aides qui deviennent ainsi intégrées dans le paiement unique.⁹ Dans le cadre du modèle CAPRI, il est aussi nécessaire de choisir des scénarios hypothétiques pour les autres Etats membres. Dans le cas des deux premiers scénarios, les Etats membres mettent en œuvre leur scénario préféré tandis que, dans le cas du troisième scénario, les Etats membres mettent tous en œuvre le découplage maximum. Les trois scénarios prennent en compte la modulation de 5 % avec la franchise de 5.000 euros ainsi que la baisse du prix d'intervention du beurre de 10 % inscrite dans l'accord de juin 2003.

⁹ L'accord prévoit aussi la régionalisation de la mise en œuvre du paiement unique en le rendant uniforme pour toutes les exploitations d'une même région ainsi que la différenciation du paiement unique entre terres arables et prairies. Ces options ne sont pas considérées ici.

... Scénarios analysés

Tableau 1. Taux de couplage des aides des scénarios analysés dans le cadre de la réforme à mi-parcours de l'Agenda 2000 en Belgique

Aides	Scénario 1 Découplage partiel COP-VA-AB	Scénario 2 Découplage partiel VA-AB	Scénario 3 Découplage maximum MAX
Aides COP	25 %	0 %	0 %
Aides VA	100 %	100 %	0 %
Aides AB	40 %	40 %	0 %

Les résultats de ces trois scénarios sont comparés aux résultats d'un scénario de référence. Le scénario de référence est établi sur base d'une situation qui prévaut à l'horizon 2009 sans l'accord de juin 2003 mais intégrant la mise en œuvre des dernières dispositions de l'Agenda 2000 et le progrès technique attendu pour cet horizon. Ce scénario ne comprend ni l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale, ni d'éventuels nouveaux accords internationaux. Les modèles sont tous calibrés sur les données de l'année 2000 lorsque les dernières dispositions prévues de l'Agenda 2000 n'étaient pas encore mises en œuvre. L'évaluation de l'accord de juin 2003 est réalisée à l'horizon 2009 en comparant les résultats des trois scénarios par rapport aux résultats du scénario de référence, de manière à isoler les effets des scénarios d'intérêt de tout autre effet.

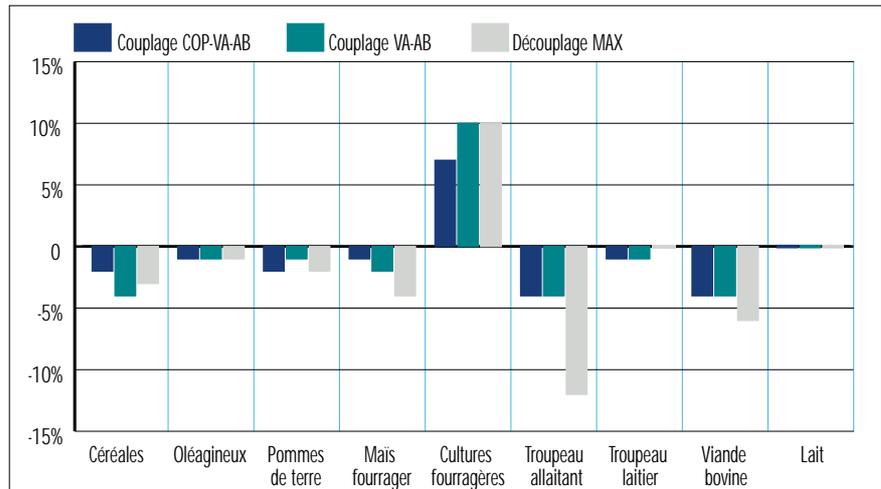
4. Résultats et interprétations

Qu'elles soient réalisées par le modèle CAPRI ou par le modèle SEPALE, les simulations des différentes options de l'accord de juin 2003 montrent des substitutions importantes entre les productions agricoles végétales, une baisse de la production de viande bovine mais le maintien de la production de lait par rapport au scénario de référence. Malgré ces variations, les simulations indiquent toutes le maintien et même une légère hausse des revenus nets agricoles dépendant du modèle utilisé. Les ajustements sur les productions agricoles et les hausses de revenus agricoles sont généralement plus prononcés pour le scénario du découplage maximum. C'est en effet avec le découplage maximum que les exploitations agricoles profitent le mieux des opportunités de marché et adaptent le plus leur plan de production selon ces opportunités.

A partir des résultats des simulations réalisées par le modèle CAPRI, la figure 1 montre une ré-allocation de toutes les superficies agricoles au profit des cultures fourragères autres que le maïs fourrager. Les superficies agricoles autres que les cultures fourragères diminuent de quelques pourcentages tandis que la superficie des cultures fourragères augmente jusqu'à 10 % pour le découplage maximum. La substitution entre cultures est la plus prononcée pour le scénario de découplage maximum. Les paiements compensatoires dont bénéficiaient directement les cultures COP, le maïs fourrager et le troupeau allaitant, sont tous agrégés dans un seul paiement unique distribué en fonction d'une superficie éligible qui maintenant s'étend aux cultures fourragères en excluant toutefois la pomme de terre de table. La figure 1 montre aussi une baisse de 12 % du troupeau de vaches allaitantes pour le scénario de découplage maximum des paiements compensatoires entraînant cependant une baisse moins prononcée de la production de viande bovine. Le troupeau de vaches laitières et la production de lait se maintiennent malgré les craintes de la profession à l'égard de la baisse du prix d'intervention du beurre.

La forte baisse du troupeau allaitant est très probablement la conséquence la plus marquante de la mise en œuvre du découplage des paiements compensatoires sur l'agriculture belge. Cette première conclusion est également confirmée par l'exploitation du modèle SEPALE qui donne une chute de la production du bétail

Figure 1 :
Variations des superficies
et productions animales pour la
Belgique (CAPRI)



maigre issu du troupeau allaitant de l'ordre de 15 à 20 % selon le type d'exploitation. Les substitutions entre cultures indiquées par le modèle SEPALE sont plus marquées quel que soit le type d'exploitation, que celles indiquées par le modèle CAPRI.¹⁰ En plus des cultures fourragères, les cultures industrielles tendent à augmenter au détriment des céréales et du maïs fourrager. La production laitière se maintient aussi.

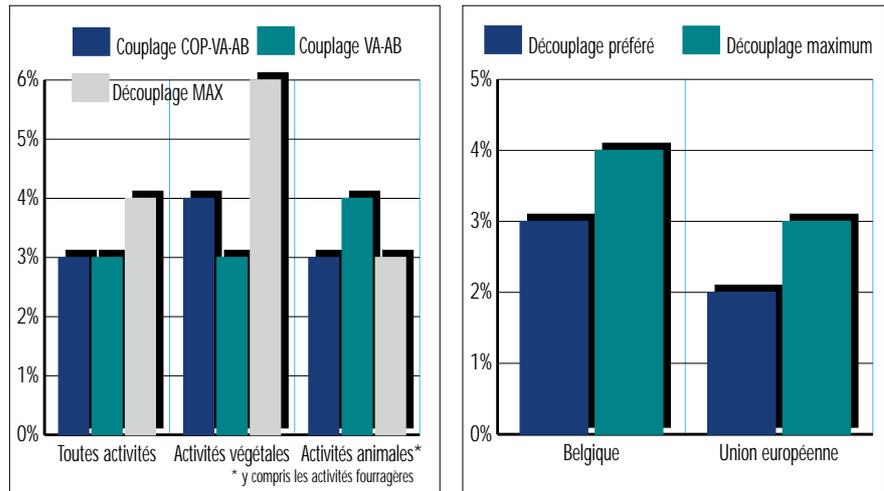
Malgré une baisse de toutes les productions à l'exception de celles des cultures fourragères autres que le maïs fourrager, les revenus nets agricoles générés par le modèle CAPRI augmentent de quelques pourcentages quel que soit le scénario. Une meilleure allocation des superficies et une légère augmentation des prix au producteur suite à la baisse des offres expliquent ce paradoxe. La figure 2 montre que la hausse des revenus nets agricoles est la plus prononcée pour le découplage maximum. C'est ce scénario qui génère la plus forte hausse des prix et qui optimise le mieux l'allocation des superficies puisque celle-ci est la moins dépendante des aides et la plus en phase aux opportunités de marché. C'est ce scénario qui procure la plus grande liberté d'allocation des ressources fixes de la région et, donc, les revenus nets agricoles les plus élevés. C'est, par conséquent, ce scénario qui devraient généralement préférer les agriculteurs belges.

Cette deuxième conclusion n'est toutefois valable que si tous les Etats membres choisissent aussi le découplage maximum. En effet, l'effet bénéfique du découplage maximum sur le revenu agricole dépend notamment de la hausse des prix agricoles qui en résulterait. Comme cette hausse des prix agricoles est plus prononcée lorsque tous les Etats membres choisissent le découplage maximum, les autorités belges pourraient convaincre leurs homologues européens d'opter pour le découplage maximum également. Si, toutefois, la plupart des autres Etats membres arrivent à la même conclusion, les positions des Etats membres devraient converger vers le découplage maximum. C'est bien cette convergence que nous observons : de plus en plus d'Etats membres se prononcent en faveur du découplage maximum. L'Irlande et l'Allemagne viennent de rejoindre le groupe des Etats membres choisissant le découplage maximum comprenant déjà le Royaume Uni, les Pays Bas, la Suède et le Danemark.

¹⁰ Parce que le modèle SEPALE modélise les offres de produits agricoles au niveau d'un échantillon d'exploitations alors que le modèle CAPRI les modélise au niveau d'une région, les choix optimaux de chacune des exploitations du modèle SEPALE sont dès lors confinés dans un ensemble moins diversifié de productions agricoles que dans le cas d'une modélisation régionale, ce qui conduit à des effets de substitution plus marqués lorsqu'on utilise le modèle SEPALE. En outre, ces effets de substitution dans le modèle SEPALE ne prennent pas en compte les variations de prix qui résulteraient des variations d'offre.

Figure 2 : Variations du revenu net total pour la Belgique (CAPRI)

Figure 3 : Variations du revenu net total Belgique - Union européenne (CAPRI)



Les revenus nets liés aux activités végétales augmentent légèrement plus que ceux liés aux activités animales (Figure 2).¹¹ La hausse des revenus nets liés aux activités végétales est plus marquée pour le scénario de découplage maximum. Les hausses des revenus nets liés aux activités animales sont toutefois très similaires entre les deux premiers scénarios de couplage des aides au troupeau allaitant et à l’abatage et le troisième scénario de découplage maximum. Alors que les éleveurs devraient être indifférents entre le découplage partiel et le découplage maximum, les agriculteurs orientés vers les grandes cultures devraient préférer le découplage maximum selon les résultats du modèle CAPRI.

Avec des prix exogènes indépendants des variations de l’offre sur le marché, le modèle SEPALE donne des variations de revenus nets agricoles moins marquées que le modèle CAPRI. Le découplage complet des paiements compensatoires des cultures COP augmente de 1 % les revenus agricoles des exploitations spécialisées en grandes cultures (OTE 1). En revanche, le découplage maximum diminue de 2 % les revenus agricoles des exploitations bovines spécialisées (OTE 42 et 43). Quel que soit le type de découplage, les revenus agricoles des exploitations mixtes (OTE 811 et 813) restent inchangés. Ces résultats confirment ceux du modèle CAPRI : les exploitations orientées vers les grandes cultures devraient préférer le découplage de leurs paiements compensatoires alors que les exploitations orientées vers l’élevage devraient préférer le maintien du couplage des paiements compensatoires liés au troupeau allaitant.

La figure 3 montre que l’augmentation des revenus nets agricoles est légèrement plus favorable à la Belgique qu’à l’ensemble de l’Union européenne, que ce soit lorsque la Belgique choisit le découplage partiel et les autres Etats membres leur scénario préféré ou que la Belgique et les autres Etats membres choisissent tous le découplage maximum. Ceci porte à croire que le secteur agricole belge représenté dans le modèle CAPRI profite mieux du découplage des paiements compensatoires que les autres Etats membres. En raison de la structure propre au secteur agricole belge, orientée notamment vers les céréales et les vaches allaitantes soutenues par des paiements compensatoires importants qui, à leur tour, ont eu tendance à figer cette structure, le découplage même partiel de ceux-ci tend maintenant à neutraliser leur poids sur les choix des productions agricoles et à orienter le secteur agricole belge vers des opportunités offertes davantage par le marché que par les aides.

¹¹ Les résultats par province belge ne sont pas montrés et analysés ici par manque d’espace.

5. Recommandations et discussion

Les faibles différences de variations de revenus nets agricoles entre scénarios empêchent de dégager sans équivoque un scénario qui dominerait les autres. Le scénario de découplage maximum est celui qui, certainement, optimise le mieux les choix entre productions agricoles en fonction des opportunités de marché tout en préservant le complément de revenu provenant des paiements compensatoires intégrés maintenant dans le paiement unique. Alors que les simulations réalisées à l'aide du modèle CAPRI tendent à confirmer cette intuition théorique, les simulations réalisées à l'aide du modèle SEPALE la nuancent. Toute chose étant égale par ailleurs, notamment les prix de marché, le découplage partiel qui préserve seules les aides couplées au troupeau allaitant et à l'abattage, semble être l'option la plus favorable pour les différents types d'exploitation examinés par le modèle SEPALE. Du point de vue du contribuable qui finance les aides directes, ce serait probablement aussi son option préférable si celui-ci valorise le maintien d'un troupeau allaitant à des fins, par exemple, d'aménités paysagères ou de maintien d'une profession d'éleveurs là où elle est la plus concentrée, c'est-à-dire dans le sud de la Belgique. Si telle est sa préférence, nous sommes bien ici en présence d'une synergie intéressante de la préoccupation financière de l'agriculteur et de la disposition du contribuable à financer des aménités socio-environnementales. Au moment de la rédaction de cet article de Regards économiques, c'est aussi cette option que choisit la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA) et que semble préférer la Direction générale de l'agriculture du Ministère de la Région wallonne.¹²

Au-delà des effets économiques du nouveau mode de soutien agricole sur l'allocation des superficies et sur l'évolution des productions, des prix et des revenus agricoles que peuvent mettre en évidence les modèles CAPRI et SEPALE, d'autres questions importantes restent préoccupantes. Elles sont abordées brièvement en conclusion de cet article de Regards économiques. Il s'agit de la question de la capitalisation du droit au paiement unique dans la valeur vénale et locative des terres agricoles et de son impact sur les relations entre propriétaires et locataires. Il s'agit de la question de la justification du paiement unique à plus long terme aux yeux du contribuable et du consommateur. Il s'agit enfin des incertitudes sur les perspectives de marché à moyen et long termes qui pourraient résulter non seulement de cette réforme mais aussi d'autres réformes attendues dans les sous-secteurs du sucre et du lait, de l'élargissement de l'Union européenne aux nouveaux pays adhérents et de la libéralisation progressive des échanges internationaux. Ces incertitudes portent également sur l'accentuation de la volatilité des marchés agricoles qui seront davantage soumis aux forces du marché international.

La question de la capitalisation du droit au paiement unique dans la valeur vénale et locative des terres agricoles est liée à la question du mode d'activation de ce droit. Si l'activation de ce droit dépend bien de l'exploitation effective d'une superficie agricole éligible, alors ce droit sera capitalisé en tout ou en partie dans la valeur de cette superficie éligible. Plus forte sera la concurrence entre détenteurs d'un droit pour l'activer, plus grande sera la part de ce droit capitalisée dans la valeur des terres éligibles. Autrement dit, pour une région au sein de laquelle le transfert de droit serait autorisé que ce soit entre propriétaires fonciers ou entre

¹² La FWA s'est prononcée en faveur du maintien du seul couplage des aides au troupeau allaitant qui permet, selon elle, (i) de maximiser l'octroi des aides pour les cultures COP, pour l'abattage de bovins et pour les jeunes bovins mâles, (ii) d'assainir le marché de ces bovins, (iii) de mieux contenir l'offre de bétail maigre issu du troupeau allaitant et (iv) de maintenir ce type d'élevage dans les zones traditionnelles du Sud-Est belge. La Direction générale de l'agriculture de la Région wallonne semble également préférer cette option non plus autant pour gérer l'offre des productions issues du troupeau allaitant, mais davantage pour s'assurer que les aides au troupeau allaitant continuent à être attribuées aux éleveurs effectifs compte tenu des nombreuses restructurations observées à la fin de et juste après la période de référence.

... Recommandations et discussion

agriculteurs, plus la superficie agricole éligible s'approche de la surface de référence utilisée pour le calcul de ce droit, plus la capitalisation de ce droit dans la valeur de la superficie éligible sera forte. La capitalisation du paiement unique dans la valeur foncière risque bien de renchérir la terre agricole et de freiner davantage l'accès à la profession, particulièrement celui des jeunes non-héritiers de tels droits, comme c'est déjà la situation pour les productions de betterave à sucre et de lait qui sont limitées par des contingentements. C'est pourquoi, il serait plus équitable non seulement pour ces jeunes non-héritiers qui souhaitent s'installer, mais aussi pour les contribuables qui ne souhaitent probablement pas que leurs impôts alimentent la valeur foncière des terres agricoles, de coupler à nouveau ces droits non plus à des superficies éligibles mais plutôt à l'offre de biens et de services environnementaux et territoriaux non marchands tels que proposés par Mahé et Ortalo-Magné (2001). L'offre de tels biens et services non marchands comprendrait la préservation de paysages ruraux, l'amélioration de la biodiversité, la conservation du patrimoine rural, l'entretien de chemins de randonnées, la maintenance d'aires récréatives ou naturelles, etc. Cette suggestion ouvre aussi la question de la justification des aides au secteur agricole, qui est maintenant brièvement abordée. Cette question est davantage débattue dans le second article de ce numéro.

Bien que la révision à mi-parcours de l'Agenda soit encore loin de proposer un re-couplage des aides à des fonctions non-marchandes de l'agriculture, il met en place quelques éléments précurseurs. La modulation des aides introduit un élément de discrimination positive à l'égard des petites exploitations. Elle pourrait se développer en un instrument plus affirmé d'aides ciblées sur de petites exploitations en fonction de leur rôle social et environnemental. L'éco-conditionnalité associée au droit au paiement unique introduit un deuxième élément qui devrait réduire les contradictions majeures entre le soutien au secteur agricole et le respect de l'environnement, d'une part, et favoriser l'extensification notamment de l'élevage, d'autre part. Pour cela, le couplage partiel aux productions extensives telles que l'élevage de vaches allaitantes, d'ovins et de caprins pourrait se justifier pour des raisons environnementales et territoriales, des justifications toutefois peu pertinentes pour les grandes cultures et l'abattage des bovins (Mahé et Ortalo-Magné, 2001). Initialement réparti sur une base historique, le paiement unique pourrait être à terme réparti selon des critères d'offre de biens et de services environnementaux et territoriaux qui seraient progressivement imposés. La mise en place de tels critères d'attribution du paiement unique pourrait éventuellement s'accélérer si des normes sociales, environnementales ou territoriales plus contraignantes d'attribution des aides devaient être trouvées en vue, notamment, de respecter la discipline budgétaire que les Etats membres se sont imposée.

Pour des raisons d'équité et d'efficacité, le re-couplage du paiement unique à des fins spécifiques valorisées par le contribuable ou le consommateur qui le finance, est effectivement une nécessité qui s'imposera dans l'avenir au fur et à mesure que la justification du paiement unique comme aide aux ajustements structurels perdra sa pertinence.¹³ Le re-couplage du paiement unique à de telles fins est la seule alternative permettant de justifier à plus long terme des budgets importants réservés au secteur agricole vis-à-vis, notamment, de critiques de plus en plus expri-

¹³ Justifier le soutien à la production agricole pour les fonctions non marchandes qu'elle procure, dépend largement dans quelle mesure de telles fonctions sont réellement associées ou jointes à l'activité agricole proprement dite. Par exemple, le degré de jointure entre un paysage rural fortement façonné par l'activité agricole et la production agricole, est certainement élevé. Comme le paysage rural présente aussi les caractéristiques de non-exclusion et de non-rivalité d'un bien public pur, il serait pleinement justifiable de soutenir l'activité agricole pour le bien paysager qu'elle procure. Par faute d'espace, nous ne discuterons pas ici du degré et de la forme de jointure des fonctions non marchandes avec la production agricole pour justifier le soutien de l'activité agricole.

... Recommandations et discussion

mées à l'égard de tels budgets qu'a bien mises en évidence le rapport Sapir (2003).

La question relative aux incertitudes sur les perspectives de marché à moyen et long termes et, donc, sur l'évolution des prix de marché est également préoccupante. Les simulations de la réforme à mi-parcours de l'Agenda 2000 à l'aide du modèle CAPRI indiquent un maintien et même une légère hausse des prix sur le marché agricole européen. Cette tendance à la hausse pourrait effectivement être contrecarrée si l'approvisionnement sur ce marché augmente en raison de l'élargissement de l'Union européenne aux nouveaux pays adhérents et de nouveaux accords commerciaux, notamment dans le cadre du cycle de Doha. Bien que des importations additionnelles puissent effectivement menacer la rentabilité de certaines spéculations agricoles de l'Union européenne et obliger des ajustements parfois pénibles de l'agriculture européenne, il convient toutefois de préciser que cette ouverture aux échanges peut aussi faciliter des exportations européennes, particulièrement celles à plus forte valeur ajoutée que les importations. L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire européenne offrent certainement des produits de haute qualité que recherchent des pays en croissance de revenu. Les consommateurs tant belges qu'européens sont de plus en plus à la recherche de produits alimentaires de qualité qui sont d'origine régionale, qui présentent des garanties sanitaires élevées ou qui reflètent des modes de production particuliers (Sauvée et Valceschini, 2003). Sur ce type de marchés fortement segmentés, la concurrence s'exerce davantage selon des stratégies de différenciation centrées sur la fidélisation des clients que selon des stratégies plus classiques centrées sur le prix. Ces stratégies de différenciation par la qualité offrent déjà des opportunités de développement prometteuses pour l'agriculture belge (Ancion *et al.*, à paraître). Le renforcement de l'aide de l'Union européenne au développement rural ou deuxième pilier de la PAC en vue de promouvoir l'environnement, la qualité et le bien-être animal et d'aider les agriculteurs à s'adapter aux nouvelles normes de production, donne des moyens supplémentaires pour relever ce défi.

La profession agricole craint aussi une plus grande instabilité et volatilité des marchés agricoles. Les variations de prix sur ces marchés risquent en effet d'être davantage que par le passé tributaires des variations de l'offre sur ces marchés où les demandes sont particulièrement stables et inélastiques au prix. Les prix d'intervention orientés à la baisse perdent de plus en plus leur rôle de filet de sécurité dans des situations d'offre excédentaire et les marchés agricoles européens s'ouvrent de plus en plus aux importations de pays tiers à la suite d'accords commerciaux. Pour se prémunir contre les risques de volatilité des prix, le recours aux marchés à termes ou à d'autres types d'arrangements contractuels devrait être davantage exploité. Toutefois, ce n'est pas tant à la volatilité des prix mais plutôt à la volatilité des revenus à laquelle la profession agricole devrait porter plus d'attention. Dans ce cas, des mécanismes d'assurance-revenu seraient les bienvenus. De tels mécanismes fonctionnent notamment aux Etats Unis et au Canada qu'il conviendrait d'examiner et d'adapter au contexte européen (Club Demeter, 1997).

6. Conclusion

La révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 met en place des instruments propices à rendre l'agriculture européenne plus compétitive, plus extravertie au reste du monde, plus respectueuse de l'environnement et plus soucieuse de la qualité. L'exploitation des modèles économiques CAPRI et SEPAL à l'agriculture belge montre que, lorsque l'ajustement à ces nouveaux instruments est réalisé, les revenus agricoles sont maintenus et même en légère progression selon la réaction des prix agricoles aux modifications d'offres. Parmi les options analysées par ces modèles, il semble bien que le découplage complet avec toutefois le maintien du couplage des aides au troupeau allaitant soit l'option qui convienne le mieux au

secteur agricole belge, d'autant plus si le contribuable finançant ces aides apprécie le maintien de troupeaux allaitants, particulièrement dans le sud de la Belgique.

Les résultats de ces modèles ne prennent toutefois pas en compte plusieurs autres défis à l'agriculture belge. Il s'agit notamment du renchérissement possible des terres agricoles, de la justification à plus long terme des aides importantes consacrées au secteur agricole et de l'évolution des prix et de leur volatilité sur le marché européen. Des pistes de réflexions et d'actions existent face à ces défis. Parmi celles-ci, le re-couplage des aides directes à l'offre de biens et de services environnementaux et territoriaux non marchands, l'utilisation des aides prévues dans le cadre du renforcement du programme de développement rural en vue d'orienter davantage l'agriculture vers des produits à plus haute valeur ajoutée et de plus grande qualité, le recours aux marchés à termes ou à d'autres types d'arrangements contractuels et l'accompagnement à la mise en place d'assurances-revenu sont toutes des possibilités à encourager ou à développer. Au-delà des réformes qui restent encore à réaliser dans les sous-secteurs du sucre et du lait, la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 ouvre des perspectives à développer en vue d'améliorer l'efficacité économique, sociale et environnementale des aides importantes consacrées au secteur agricole européen.

Les membres de ce groupe de recherche remercient la Commission européenne et les Ministères de la Région wallonne et de la Région flamande pour leur concours financier. Les résultats et analyses reprises dans cet article n'engagent que les membres de ce groupe de recherche.

B. Henry de Frahan, K. Elouhichi, O. Harmignie et P. Polomé
de l'Université catholique de Louvain
G. Van Huylenbroeck et J. Buysse
de l'Universiteit Gent
L. Lauwers et B. Fernagut
du Centrum voor Landbouweconomie (Bruxelles)

Références

- Ancion F, Harmignie O, Henry de Frahan B. (A paraître). *Filières de qualité différenciée en Wallonie : Etat des lieux et analyse*. Conseil Supérieur Wallon de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de l'Alimentation.
- Club Demeter. (1997). *Un nouvel instrument de politique agricole : l'assurance-revenu*. Cahier n°8, Club Déméter, Paris
- Howitt R E. (1995). "Positive Mathematical Programming". *American Journal of Agricultural Economics* 77: 329-342.
- Mahé L P, Ortalo-Magné F. (2001). *Politique agricole, un modèle européen*. Presses de SciencesPo, Paris.
- Paris Q, Howitt R E. (1998). "An Analysis of Ill-posed Production Problems Using Maximum Entropy". *American Journal of Agricultural Economics* 80: 124-138.
- Paris Q. (2001). "Symmetric Positive Equilibrium Problem: A Framework for Rationalizing Economic Behaviour with Limited Information". *American Journal of Agricultural Economics* 83: 1049-1061.
- Sapir A. (2003). *An Agenda for a Growing Europe*. Report to European Commission president Romano Prodi of an Independent High-Level Study Group.
- Sauvée L, Valceschini E. (2003). "Agro-alimentaire: la qualité au cœur des relations entre agriculteurs, industriels et distributeurs". *Economie et stratégies agricoles*, Déméter, Paris.

La Politique Agricole Commune : Pour la rendre plus juste et plus efficace ¹

La Politique Agricole Commune (PAC) est examinée par le biais de trois questions. D'abord, quelles justifications normatives peut-on apporter à un subside de l'activité agricole pour elle-même ? Ensuite, qui sont les bénéficiaires ultimes de la PAC dans ses versions passées et présente ? Enfin, peut-on reformuler une PAC dont les effets objectifs répondraient aux critères normatifs énoncés plus haut ?

Introduction : la mondialisation commerciale incomplète

Depuis la fameuse intervention de David Ricardo au Parlement anglais au début du 19^e siècle, la mondialisation commerciale est un sujet qui fait couler de l'encre. Le commerce international est, au gré des faiseurs d'Histoire, plus ou moins libre selon les époques. Force est cependant de constater qu'il est incomplètement libéralisé à l'heure actuelle, malgré l'affirmation tapageuse du contraire : les produits agricoles ne font toujours pas l'objet d'échanges libres entre la majorité des pays du monde.

En Europe, "l'exception agricole" au principe de libre échange prend une forme généralement bien connue, au moins dans ses grandes lignes : la Politique Agricole Commune, la PAC. La prochaine forme de la PAC, produit de réformes successives, est présentée au début de l'article de Bruno Henry de Frahan et de ses co-auteurs dans le présent numéro ; grosso modo elle poursuit la transition de l'ancien subside à la production (et à l'exportation) vers un "paiement unique" qui se veut un forfait par hectare de terre agricole. Dans ce système tout comme dans ses versions passées, la recette perçue par les exploitants agricoles en Europe se trouve augmentée suite à l'intervention de l'autorité publique.

Par un regard d'économiste, je souhaite examiner trois questions radicales sur la PAC. La première porte sur la validité normative de l'exception agricole : est-il justifié, sur le plan des principes, de subsidier le secteur agricole au détriment d'une libéralisation plus complète des échanges au niveau mondial ? Une fois que l'on a identifié, par un exercice d'économie du bien-être, une liste de motifs valides pour lesquels un subside à l'agriculture doit être envisagé, il est naturel d'étudier l'adéquation entre cette liste et celle des motifs opérants, ceux qui ont effectivement donné naissance aux mesures telles qu'elles existent. Ma seconde question porte donc sur une justification plus positive de la PAC, dans la tradition de l'économie politique : dans les faits, à qui profite la PAC et pourquoi ces intérêts sont-ils jugés prioritaires ? La troisième question fait glisser le débat sur le terrain de la politique économique, d'autant plus volontiers qu'une réforme est actuellement à l'ordre du jour : existe-t-il des mesures qui constitueraient une PAC à la fois conforme à ses raisons d'être et politiquement acceptable ?

Incidentement, j'aimerais aussi que la question du commerce de biens agricoles serve d'exemple pour souligner deux idées applicables à bien d'autres aspects de la mondialisation. D'une part, une série d'injustices apparaissent quand la mondialisation est bloquée à un stade incomplet de son développement, comme c'est le cas dans le commerce de biens agricoles. D'autre part, même si des entités supranationales détiennent formellement les clefs d'une mondialisation plus juste, les responsabilités les plus lourdes quant aux injustices actuellement obser-

¹ Notes inspirées de la conférence de rentrée de l'ALMEN, FUNDP Namur, 24/10/03. Je remercie Marie Schleiper, qui m'a invité à donner cette conférence, et les participants, en particulier Etienne de Calatay, pour leur présence et leurs interventions constructives. Je remercie aussi Bruno Henry de Frahan pour ses commentaires sur une version antérieure du texte.

vées sont en fait portées par des acteurs dont l'influence s'exerce au niveau national, en particulier par des groupes de pression.

Petit inventaire normatif

Deux grands types de principes justificatifs sont traditionnellement utilisés en économie normative : l'efficacité et l'équité. L'efficacité parétienne (aussi appelée le principe de Pareto) ne peut être invoquée que lorsqu'il y a unanimité des intérêts individuels, tandis qu'une comparaison d'options possibles sur base de l'équité peut avoir lieu malgré l'existence d'intérêts individuels conflictuels, en ce qu'elle procède de la possibilité d'identifier certains individus comme prioritaires par rapport à d'autres pour toutes sortes de raisons (pauvreté, mérites, droits naturels,...)². Toutefois, d'autres valeurs découlent de ces deux principes fondamentaux. La durabilité, à laquelle il est fait référence ci-après, peut résulter d'une application bien comprise de l'efficacité, en tenant compte de certaines préférences non exprimées au moment du choix à poser (c'est-à-dire les préférences des agents encore à naître) ; de même, elle peut consister en une forme particulière d'équité qui implique une prise en compte suffisante des intérêts d'individus futurs, même et surtout lorsque ceux-ci sont opposés aux intérêts des individus vivants au moment étudié.

Avant d'énoncer comment les subsides au secteur agricole peuvent être justifiés, il est bon de rappeler un truisme à leur sujet : tels qu'ils ont été pratiqués en Europe, ils sont désastreux au niveau mondial. Du point de vue de l'efficacité, ils ont perverti l'allocation des ressources au point de permettre la production de biens agricoles dans les pays européens alors que les mêmes biens auraient été produits à moindre coût dans les pays du Sud³. Du point de vue de l'équité, on peut difficilement soutenir que les producteurs agricoles des pays du Nord soient prioritaires au niveau mondial par rapport à leurs collègues des pays du Sud, plus nombreux et globalement plus pauvres. Les subsides à la production et à l'exportation des biens agricoles européens, ainsi que les tarifs douaniers imposés à l'importation, ont nuit à la prospérité des agriculteurs du Sud, non seulement en leur coupant l'accès aux marchés européens et à leur pouvoir d'achat, mais aussi en inondant les marchés du Sud d'exportations européennes⁴. Au niveau mondial, la question de l'évaluation normative de la PAC trouve une réponse plutôt cinglante.

En se limitant aux effets internes à l'Union européenne, peut-on dire que les subsides au secteur agricole sont motivés par un souci de justice distributive ? Sur ce point, il est communément admis que, dans la plupart des pays développés, les agriculteurs disposent en moyenne de revenus au moins équivalents à ceux du reste de la population, mais que l'inégalité de revenus entre petits et grands exploitants agricoles est nettement supérieure à celle observée dans le reste de la population⁵. Les

² On dit qu'une alternative Pareto-domine une autre alternative si elle est préférée à l'autre par la totalité des acteurs concernés. Contrairement à un jugement basé sur l'efficacité, une comparaison entre deux alternatives est possible du point de vue de l'équité sans que la totalité des agents concernés ne préfère une alternative à l'autre.

³ On appelle ces biens des "produits-bascules".

⁴ Sachant que les Etats-Unis ont pratiqué une politique équivalente, il n'est pas étonnant que nombre d'agriculteurs d'Afrique, par exemple, restent éloignés de toute participation aux échanges commerciaux et se contentent de produire pour leur propre subsistance : cette logique, bien défavorable au développement économique, n'est donc pas seulement le produit de caractéristiques intrinsèques des pays du Sud mais aussi (surtout ?) une réaction économiquement rationnelle à la politique agricole des pays du Nord.

⁵ La distinction entre petits et grands exploitants doit se faire par le chiffre d'affaires plutôt que par la surface exploitée. La terre est utilisée à divers degrés d'intensité selon le type d'activité. Quant à l'inégalité de revenus entre agriculteurs, il n'est pas tout à fait certain que le Panel Survey on Belgian Households puisse confirmer statistiquement ce postulat, étant donné la faible proportion d'agriculteurs dans la population totale.

... *Petit inventaire normatif*

subsidés au secteur agricole seraient donc une mesure désirable du point de vue de l'équité s'ils bénéficiaient principalement aux plus défavorisés parmi les agriculteurs. Etant donné la nature même des mesures, ce n'est manifestement pas le cas, pas plus dans l'ancien régime de subsides à la production que dans le régime futur de paiement unique par hectare. Une légère discrimination en faveur des petites exploitations agricoles dans la nouvelle formule a été invoquée dans l'article déjà cité de Bruno Henry de Frahan et de ses co-auteurs ; cette mesure ne saurait suffire à compenser les bénéfices importants que tirent les grandes exploitations de sorte à effectuer une réelle redistribution en faveur des petites exploitations.

Alors, est-il possible que ce soit l'efficacité (faisant abstraction de toute perspective extra-européenne) qui inspire la décision de subsidier l'agriculture d'une façon ou d'une autre ? D'une façon générale, on peut répondre à cette question par la négative. A priori, les biens agricoles sont des biens privés. Les signaux d'un marché libre peuvent suffire à leur production en quantités appropriées et par des moyens compatibles avec l'allocation efficace des ressources. Néanmoins, l'activité agricole ne produit pas seulement des biens agricoles... La sécurité alimentaire, la biodiversité et l'entretien des zones rurales, désirable tant sur le plan environnemental que sur le plan patrimonial, sont trois exemples de biens publics ou d'aménités (externalités positives) qui résultent des activités agricoles⁶. En cette matière, la théorie économique est très claire : la production de biens publics laissée aux soins d'un marché libre ne peut être efficace que dans le cas très particulier de biens indivisibles⁷. Les aménités sont en général produites en quantités inférieures à ce que requiert l'efficacité parétienne si leur production est régie par les règles du marché libre.

Il est donc parfaitement concevable de justifier un subside à l'activité agricole pour atteindre un niveau efficace d'aménités. On pourrait aussi arguer du fait que, puisque nombre d'agriculteurs ont toujours produit ces aménités, une conception juste de la rétribution des services rendus à la société mène à la même conclusion. La notion d'éco-conditionnalité introduite dans la PAC par l'Agenda 2000 ne remplit que très partiellement cette fonction : certains subsides ne sont versés qu'après vérification de critères inspirés par la valeur de durabilité, mais on est très loin d'une véritable rétribution des services effectivement rendus ou d'une incitation fiscale à la production d'aménités. Ceci est d'autant plus vrai que certains engrais réputés polluants sont toujours subsidiés en France et en Espagne notamment, ce qui est contradictoire avec la poursuite d'objectifs environnementaux.

Ma conclusion est donc simple, et elle est loin d'être neuve ou originale. Il est possible de justifier une intervention publique dans le secteur agricole pour des motifs d'efficacité et de justice rétributive liés aux aménités produites par ce secteur. Cependant, les différentes catégories de mesures existantes provoquent des effets tout autres et répondent donc de facto à des motivations complètement différentes. Ce sont ces motivations opérantes, conscientes ou non, qui constituent l'objet de la prochaine section.

⁶ Plutôt que des biens, il s'agit de services, mais le terme "services publics" recouvre une autre réalité. Quant au mot "aménité", il remplace l'expression "externalité positive" lorsqu'il s'agit d'un effet influant directement sur le bien-être des consommateurs, sans détour par un gain de productivité d'une firme.

⁷ Cfr Gaspart, F., M. Jabbar, C. Mélard & J-P. Platteau (1998), "Participation in the Construction of a Local Public Good : a case study of watershed management in Ethiopian highlands", *Journal of African Economies*, 7-2, pp. 157-184. Cet article contient un traitement formel et une illustration empirique pour les biens publics indivisibles, ainsi que les références bibliographiques pour les biens publics divisibles. Les biens divisibles sont ceux qui peuvent être produits ou consommés en quantités arbitrairement petites, tandis qu'un bien indivisible doit être produit en une certaine quantité minimale (p.ex. la moitié d'un pont ou d'un drain ne sert à rien).

Chercher à qui profite la PAC

Pour introduire cette section, quoi de plus éloquent qu'un témoignage anecdotique recueilli auprès d'un agriculteur français ? A ses yeux, non seulement la PAC lui permettait de bien vivre, mais en plus, elle permettait aux affamés de pouvoir acheter de la nourriture à bas prix sur les marchés mondiaux, abondamment fournis par l'Europe et ses surplus. Selon cette perception, la PAC profiterait en fait à tout le monde, pays du Sud y compris. La théorie économique nous permet de comprendre à quel point cette présentation des choses fait l'impasse non seulement sur l'allocation efficiente des ressources (puisque certains biens agricoles seraient produits à moindre coût dans les pays du Sud s'ils n'étaient pas subsidiés en Europe) mais aussi sur l'équité au niveau mondial (la grande masse des producteurs du Sud se voyant privés de cette activité et des revenus y afférant justement en raison des bas prix mondiaux imposés par le Nord). En d'autres termes, en subsidiant sa production agricole, l'Union européenne nuit à l'efficacité mondiale tout en opérant une redistribution à son profit et au détriment des pays du Sud. S'il faut identifier à qui profite la PAC, c'est donc indéniablement au sein de l'Union qu'il faut chercher !

Dans l'ancien régime de la PAC, les subsides à la production et à l'exportation de biens agricoles étaient accompagnés de tarifs douaniers à l'importation et de prix garantis pour ces mêmes biens. Ce n'est donc pas parmi les consommateurs européens que l'on pouvait trouver des bénéficiaires de telles mesures. Avec les réformes successives de la PAC, les prix agricoles garantis (et les tarifs douaniers à l'importation, aux effets semblables) se font plus rares, encore que des réticences subsistent quant à leur disparition pure et simple.

Parmi les producteurs de biens agricoles, on ne peut pas conclure non plus que la PAC profite vraiment à tous. Les petits agriculteurs, dont la quantité produite est faible et dont la surface d'exploitation est faible, n'ont reçu et ne recevront que de faibles subsides. Or, le prix des terres agricoles et d'autres intrants (le matériel agricole par exemple) est plus élevé qu'il ne le serait sans subside : puisque l'activité agricole est stimulée par le subside, la demande d'intrants pour cette activité est elle aussi stimulée et le prix de ces intrants augmente. Le petit producteur agricole peut en fait se retrouver avec un revenu identique à celui qu'il aurait sans aucun subside. Ce constat sinistre ne peut être vrai pour les grandes exploitations pour qui le surcoût du matériel est amorti sur une plus grande surface rentable (ou par une activité plus intensive) et qui reçoit de toute façon un subside plus élevé ; soit parce qu'il produit plus (ancien régime), soit parce qu'il perçoit le paiement unique par hectare pour un plus grand nombre d'hectares (nouveau régime).

Par élimination, nous venons donc d'identifier deux grandes catégories de bénéficiaires de la PAC : les grands exploitants agricoles et les fournisseurs d'intrants agricoles, au nombre desquels on compte les propriétaires terriens. Il est important de souligner que ces derniers ne sont pas systématiquement agriculteurs eux-mêmes, surtout en Belgique où le "faire-valoir indirect", selon l'expression consacrée, concerne deux tiers de la surface agricole.

Une première surprise liée à ce constat réside dans le fait que les réformes de la PAC ne changent pas fondamentalement l'identité de ses bénéficiaires ; tout au plus, le consommateur y trouvera davantage son compte au fur et à mesure que les prix garantis perdront du terrain. L'inégalité des agriculteurs face à la PAC constitue une seconde surprise, peut-être plus intrigante au vu de la mobilisation quasi-unanime du secteur pour défendre ses subsides. Comment expliquer que les agriculteurs fassent cause commune pour défendre la protection et la subsidiation de leur activité ? Le paradoxe est encore plus profond : certains syndicats d'agriculteurs du Sud viennent militer, à l'invitation de leurs homologues du Nord, pour une protection tarifaire mondiale du secteur agricole, alors qu'un accès com-

... chercher à qui profite la PAC

pétitif aux marchés du Nord et au pouvoir d'achat des consommateurs des pays industrialisés serait pour eux un débouché incomparablement plus attractif qu'un accès exclusif à leur marché national !

Au vu de ces constats, il ne fait aucun doute que la PAC est le pur produit du pouvoir de lobby des agriculteurs les plus importants du Nord. Ce n'est pas en soi une information brûlante de nouveauté, mais il est désolant qu'aucune autre justification n'apparaisse pour le système existant. Pour expliquer comment ce lobby parvient à se constituer, on peut remarquer sa proximité politique avec la cause des adversaires du marché libre ; dans la désignation de cet ennemi commun, il y a sans doute davantage qu'une alliance de circonstance. Les principaux bénéficiaires de la PAC arrivent à convaincre leurs collègues plus modestes de défendre un acquis contre une libéralisation complète aux conséquences incertaines pour eux : même si elles profitent peu (voire pas du tout) de la PAC, les petites exploitations agricoles ne peuvent pas se permettre le risque de perdre un peu ou de gagner un peu, et leurs gestionnaires préfèrent donc le statu quo. En présentant la libéralisation complète comme la seule alternative au système existant, les lobbys agricoles s'assurent donc d'un soutien très large de la part de leurs bases.

Cette conjecture nous conduit donc à penser qu'une politique active alternative à la PAC, mieux inspirée par des justifications normatives, rencontrerait en fait l'adhésion d'un grand nombre d'agriculteurs et en particulier des moins favorisés d'entre eux. Puisque l'alternative au système actuel ne devrait pas et ne peut pas être une simple libéralisation, il vaut la peine de s'interroger sur les grands contours d'une forme de PAC à la fois souhaitable et politiquement faisable.

Une bienheureuse PAC ?

Si la comparaison entre la formule présente de la PAC et une libéralisation complète mène à une impasse, une troisième option, loin d'être un moyen terme, peut cumuler les avantages des deux systèmes. Ce qui serait profitable aux agriculteurs du Sud, ce sont les prix compétitifs sur les marchés mondiaux et l'accès libre au pouvoir d'achat des consommateurs du Nord ; ce qui met en difficulté les petites exploitations agricoles du Nord, c'est la proportionnalité des subsides à la production ou à la surface des terres agricoles.

Si, pour au moins couvrir leurs coûts fixes, l'on rétribuait les agriculteurs de façon juste pour les services non-marchands qu'ils rendent depuis toujours (environnement, sécurité alimentaire, valeur intrinsèque de la diversité ville-campagne, ...⁸), des prix compétitifs suffiraient largement à couvrir leurs coûts variables. En libéralisant les marchés des produits agricoles mais en subsidiant l'activité elle-même, non pas en fonction des biens marchands qu'elle génère mais en fonction des aménités qu'elle produit, l'on rencontre simultanément des objectifs d'efficacité, de justice dans la rétribution des services à la société, sans oublier l'équité Nord-Sud.

Par ailleurs, les services non-marchands rendus par les agriculteurs varient moins que proportionnellement avec la taille économique de l'exploitation⁹ : par exem-

⁸ Pour mieux cerner la faisabilité de cette idée, on pourrait comparer les services non-marchands produits par les agriculteurs avec ceux pour lesquels une série de métiers sont déjà rétribués. Chercheur et enseignant à l'UCL, je peux constater le caractère non-marchand de ma propre production sans que cela me choque.

⁹ Ce raisonnement se vérifie même si le chiffre d'affaires n'est pas proportionnel à la surface exploitée : l'agriculture intensive produit beaucoup, certes sur une petite surface, mais elle n'est pas vraiment garante des aménités rurales et des valeurs environnementales.

... Une bienheureuse PAC ?

ple, les grands champs ne contribuent pas plus à l'équilibre environnemental (ni à la beauté des sites) que les petits pâturages. La rétribution juste de ces services diminuerait donc l'inégalité de revenus parmi les agriculteurs du Nord tout en rendant plus viable beaucoup de petites exploitations. Il faut remarquer que les grandes exploitations rendent aussi des services environnementaux, mais elles bénéficieraient moins d'une rémunération attachée à eux que du système actuel.

Ce scénario n'est pas une idée neuve, lui non plus. Il correspond à l'application de taxes et subsides dits "pigouviens", du nom de l'économiste Pigou actif dans la première moitié du 20e siècle sur le sujet des externalités. En Belgique, l'on connaît des taxes pigouviennes, qui ont été votées sous le nom d'éco-taxes, mais l'idée de base ne couvrait pas seulement des taxes sur les polluants mais aussi les subsides aux externalités positives et aux aménités. Quand il ne se greffe pas sur un prix déjà payé pour une certaine aménité, le subside pigouvien est une véritable rémunération non-marchande pour un service qui ne serait pas rétribué autrement.

On peut objecter que les aménités sont difficiles à mesurer et que l'attribution du subside pigouvien risquerait donc de souffrir de contestations. A mon avis, le risque d'injustice dans la rétribution des services non-marchands est de toute façon bien moins grave que l'injustice et l'inefficacité avérées du subside à la production ou du paiement unique à l'hectare. Cette objection me paraît donc mince. Néanmoins, pour y répondre quand même, on peut faire remarquer, au nombre des pratiques courantes de l'économie rurale et environnementale, des méthodes par lesquelles une valeur est attribuée à des biens et services non-marchands¹⁰. Ces méthodes s'affinant au fil du temps et des recherches, ainsi s'ameuseront les approximations liées à la rétribution non-marchande des aménités agricoles.

Il existe néanmoins une autre objection émanant des principaux intéressés eux-mêmes. Un attrait majeur de la profession d'agriculteur est l'indépendance vis-à-vis du travail salarié de type urbain. On peut supposer que cet attrait est dévalorisé quand l'Etat (qui d'autre ?) se mêle de rétribuer les services non-marchands rendus par les agriculteurs. Nous revenons ainsi sur une question de perception et de mentalité, qui ne doit pas être sous-estimée et qui appelle une investigation scientifique détaillée, notamment de la part des sociologues ruraux.

Dans une société démocratique, les solutions passent par le dialogue. Peut-on convaincre les consommateurs et contribuables de financer les services non-marchands agricoles alors que ceux-ci ont été rendus gracieusement par les agriculteurs depuis des générations ? En échange, monsieur tout-le-monde obtiendra des prix agricoles compétitifs et sera dispensé de financer les formes actuelles de PAC. Mais surtout, peut-on convaincre les agriculteurs, et particulièrement les moins favorisés d'entre eux, de tirer une partie substantielle de leurs rémunérations de leur activité elle-même plutôt que des produits marchands qui en résultent ? En échange, ils obtiendraient des revenus moins aléatoires et plus également répartis au sein de la profession, ce qui signifie clairement des revenus plus élevés pour ceux d'entre eux qui flottent actuellement autour du seuil de pauvreté. Enfin, le sens de l'équité des consommateurs et des agriculteurs prendra sans doute en compte cet argument-ci : si les échanges de biens agricoles sont libéralisés (sans libéraliser l'activité elle-même, je le répète), le reste du monde obtiendra une chance de développement qui lui a été jusqu'ici refusée.

¹⁰ Parmi elles, "l'évaluation contingente" commence à être connue.

Un envoi au lieu d'une conclusion

Un examen normatif de la PAC ne justifie pas sa forme actuelle ; un examen positif de ses effets distributifs montre à la fois la raison d'être et la fragilité du lobby qui la soutient. Cependant, nombre d'agriculteurs, particulièrement ceux que le système actuel laisse en bordure de la pauvreté, pourraient trouver un plus grand intérêt à une réforme, non pas à une libéralisation pure et simple, mais à une réorientation des interventions publiques vers la rétribution des aménités typiques des activités rurales. L'efficacité y trouverait son compte, ainsi que l'équité au niveau mondial. Puisque les producteurs du Sud auraient enfin accès aux marchés du Nord et au pouvoir d'achat qu'ils recèlent, le cas étudié constitue un exemple où davantage de mondialisation rendrait le monde plus juste.

Si la forme actuelle de la PAC présente les caractéristiques relevées dans le texte, cela révèle une priorité accordée, consciemment ou non, aux grands exploitants qui bénéficient davantage d'un subside proportionnel que d'une rémunération non-marchande des aménités. La responsabilité de groupes d'intérêts particuliers semble d'autant plus engagée qu'au sein même des lobbys se trouvent de petits producteurs qui bénéficieraient d'un système alternatif mais qui ne peuvent prendre le risque d'un éventuel abandon de la PAC au profit d'une simple libéralisation. Le rôle d'intérêts particuliers dans le blocage de la mondialisation à un stade indésirable est à nouveau illustré, comme cela pourrait être montré par d'autres exemples aussi.

Une question cruciale reste toutefois à élucider pour parvenir à la formulation crédible d'une alternative à la PAC : comment concilier la perception de l'activité agricole par ses acteurs avec une rétribution juste des aménités rurales ? C'est au prix d'une réponse à cette question que l'efficacité et l'équité Nord-Sud peuvent être dramatiquement améliorées.

Frédéric Gaspart est professeur d'économie (économie du développement et choix collectifs) à l'UCL, unité d'économie rurale.

Frédéric Gaspart

Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*
Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,
Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,
Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe,
Vincent Vannetelbosch
Secrétariat & logistique: *Anne Davister,*
Françoise Canart
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques
IRES-UCL
Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>
mail: regards@ires.ucl.ac.be
tél. 010/47 34 26

