

QUELLES VOIES POUR L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE?

PIERRE RAINELLI, INRA-IFRI

Les débats récurrents autour de la réforme de la politique agricole commune, tout comme les discussions de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, montrent l'importance attachée à ce secteur dans les pays industrialisés. A première vue un tel état de fait a de quoi surprendre compte tenu du caractère marginal de cette activité dans les nations riches, que l'on se réfère à la création de richesse ou à l'emploi. Ainsi, en 2002 l'agriculture représente dans l'ensemble des pays de l'OCDE seulement 3 % du PIB et moins de 7 % des actifs. Or, rappelons-le l'Organisation compte en son sein des états tels que la Turquie, la Pologne ou le Mexique encore fortement marqués par les activités primaires. En termes d'échanges internationaux, les statistiques de l'OMC montrent qu'en 2002 les biens agricoles constituent 9,3 % des exportations totales de marchandises, soit nettement moins que les métaux et combustibles, 12,6 %. De plus, cette proportion s'érode dans le temps puisqu'en 1995 les biens agricoles constituaient encore 11,7 % des exportations (OMC, 2003).

La situation des pays en développement est bien différente quand on sait que l'agriculture, selon les données de la Banque Mondiale, compte pour 25 % du PNB dans les pays à faible revenu et 60 % des actifs (World Bank, 2003). Cette institution relève que pour les pays de la catégorie revenu moyen les chiffres respectifs sont 15 % et 25 %. Dans une acception élargie incluant l'agro-industrie, ce secteur représente dans ces mêmes pays à revenu moyen 25 à 40 % du PNB. Par ailleurs, les pays les moins avancés, les PMA, sont fortement tributaires des produits primaires pour équilibrer leurs échanges commerciaux. Environ 25 PMA, presque tous en Afrique, dépendent pour plus de 50 % de leurs exportations des produits primaires, hors combustibles (OMC, 2003). Pour la moitié d'entre eux, ce sont les denrées agricoles qui représentent plus de la moitié des exportations.

Dans les nations développées d'Europe ou d'Extrême Orient de civilisation rurale ancienne où les liens entre alimentation, terroirs et identité culturelle sont forts, l'importance de l'agriculture va au-delà des chiffres concernant le nombre d'actifs occupés, ou la contribution au PNB. Il y a de la part des populations une forte demande pour voir se perpétuer une forme d'agriculture à dominante non commerciale occupant le territoire de manière harmonieuse et qui soit meilleure garante de la qualité des ressources naturelles. Cela se traduit clairement dans les enquêtes d'opinion, mais aussi dans les travaux évaluant le consentement à payer pour préserver la qualité des paysages par exemple. Les préférences collectives à l'égard de l'alimentation, notamment pour ce qui concerne la sécurité sanitaire, ou la présence d'OGM, sont révélatrices de cet état d'esprit.

Les politiques agricoles gardent donc toute leur actualité, mais elles se sont vues assigner d'autres objectifs. Les critiques qui leur sont adressées (coût pour le consommateur et le budget public, inadaptation entre les instruments utilisés et les buts poursuivis, conséquences

sur les ressources naturelles, impacts sur l'agriculture des pays du Sud) orientent les négociations internationales tant au sein de l'Union Européenne qu'à l'OMC. Mais d'autres arguments apparaissent pour justifier la pertinence de politiques agricoles structurées.

Face à des positions tranchées concernant l'intérêt de toute forme de soutien à l'agriculture, il importe de clarifier le débat en procédant à une analyse aussi objective que possible des données du problème. Cela passe par l'examen des faits et la mise à plat des argumentaires en démêlant ce qui est théoriquement fondé, de ce qui l'est moins, et en analysant aussi clairement que possible les effets des changements des politiques.

L'objet de ce papier est de faire progresser la réflexion collective, au-delà du dernier accord sur la réforme de la PAC et des ébauches de compromis dans la négociation du cycle de Doha. Il s'agit de déterminer des voies d'approche facilitant la compréhension des enjeux et le choix des moyens susceptibles de faire émerger de futurs compromis acceptables. Pour ce faire, il faut mettre en œuvre une réflexion incluant une dimension prospective et tenant compte à la fois des éléments de type technique et aussi des aspects relevant de la sociologie politique. Cela n'a de sens qu'en raisonnant d'emblée au niveau international en prenant en compte les positions des principaux acteurs qu'il s'agisse des grands exportateurs des pays développés ou des pays émergents comme le Brésil, l'Argentine, et celles des pays en développement en distinguant les pays les moins avancés, les PMA, des autres avec une mention particulière pour la Chine et l'Inde.

Trois questions semblent pertinentes dans un premier temps.

La première a trait à la notion même de politique agricole. Elaborée dans une période où les problèmes se posaient différemment, a-t-elle toujours une raison d'être?

La deuxième touche aux grands équilibres mondiaux. Quelles conséquences pour les pays en développement d'une libéralisation des échanges ?

Enfin, dans le prolongement des discussions sur la libéralisation et des distorsions introduites par certains instruments, quelles conséquences pourrait avoir un soutien découplé ?

On verra en conclusion que le débat ne peut se cantonner à ces trois questions et qu'il doit être replacé dans le contexte plus large des conditions de satisfaction de la demande alimentaire mondiale, tant sous l'angle quantitatif, vu les besoins croissants des pays en développement, que sous l'angle qualitatif avec l'évolution des préférences collectives des populations des pays riches.

La première question est: La notion même de **politique agricole, telle quelle a été élaborée au cours du temps, a-t-elle toujours une raison d'être ?**

Au cœur de l'interrogation se trouve le paradoxe des pays riches où l'agriculture tient aujourd'hui une place marginale et bénéficie des attentions des pouvoirs publics, alors que dans les nations défavorisées, où ce secteur est crucial pour de larges pans de la population, l'agriculture est plutôt pénalisée, le soutien allant vers l'industrie. Dans un premier temps nous examinons dans quel contexte les politiques agricoles que nous connaissons ont été élaborées, puis nous nous interrogeons sur les raisons de cet état de fait. Enfin, nous examinons la situation présente.

Dans quel contexte les politiques agricoles on-elles été élaborées ?

Cette question vaut principalement pour les pays européens, surtout ceux appartenant à l'Union Européenne, à cause de la Politique Agricole Commune. Mais cela vaut aussi pour les Etats-Unis, qui en dépit d'un affichage libéral pratiquent une politique active d'intervention.

Les conditions qui ont vu naître les politiques agricoles, principalement l'intervention sur les marchés, correspondent à la grande crise des années 30, et cela de manière concomitante des deux côtés de l'Atlantique. La situation de pénurie alimentaire, comme ce fut le cas au sortir de la 2^{ème} guerre mondiale en Europe a donné une autre ampleur à ces politiques. La situation redevenant plus favorable, les systèmes d'aide et de protection de l'agriculture sont restés en place. Mais d'autres facteurs sont à prendre en considération. Dans les phases de transition, lors du passage d'une économie agraire à une économie industrielle, comme celle qu'a connue la France d'après-guerre, situation que connaissent aujourd'hui les pays d'Europe Centrale nouveaux adhérents à l'UE, ces politiques agricoles ont pu jouer un rôle d'amortisseur social très important (Bureau, 2004). Par ailleurs ces soutiens à l'agriculture ont profité au moins autant aux industries agro-alimentaires qu'aux agriculteurs, notamment en présence d'aides aux inputs ou à l'exportation de certains produits transformés ou semi-transformés.

Au-delà, il s'agit même d'une condition nécessaire à la transformation du secteur car les exploitations modernisées se trouvent fragilisées du fait de leurs investissements, en général financés à crédit, et de l'importance de leurs achats de consommations intermédiaires. Comme elles ne maîtrisent pas toujours les nouvelles techniques, elles sont très sensibles aux retournements conjoncturels. A l'inverse, les formes traditionnelles, peu endettées, recourant peu aux intrants extérieurs, et ne commercialisant que leurs surplus, passent plus facilement à travers les crises économiques. Dans ces conditions, la modernisation agricole suppose un système de protection du secteur efficace. Il faut noter que ces soutiens aux agriculteurs profitent au moins autant aux industries d'amont, et parfois d'aval, ce qui rend ces industries très favorables aux aides agricoles.

Classiquement, le soutien aux agriculteurs est justifié par deux arguments. Le premier, qui relève de l'équité, vise à assurer à cette catégorie sociale un niveau de revenu équivalent à celui des autres catégories. Plus précisément, le 2^{ème} objectif de l'article 39 du traité de Rome vise à « assurer un niveau de vie équitable aux producteurs ». Ce point est repris dans les lois d'orientation agricole de 1960-62. Le second a trait à la grande volatilité des prix des produits agricoles due à de brusques fluctuations de l'offre, sur fond de progrès technique continu, face à une demande inélastique, ou très peu élastique. Un effondrement de la demande provoqué par des paniques alimentaires, tel l'accident de la vache folle, a les mêmes effets. Cet

argument de la volatilité se retrouve pour justifier un isolement vis-à-vis des cours mondiaux que l'on juge marqués par la spéculation. Notons que le 3^{me} objectif de l'article 39 du traité de Rome vise à stabiliser les marchés, et le 4^{ème} à stabiliser les approvisionnements.

Dans la mesure où aujourd'hui les revenus des agriculteurs sont du même ordre que ceux des autres catégories socio-professionnelles, même si les disparités internes y sont souvent plus fortes (Daucé, 2003), la légitimité du soutien agricole est sujette à discussion. Les remises en cause portent aussi sur l'efficacité sociale des politiques, dans la mesure où il existe d'autres modalités de stabilisation des revenus agricoles à moindre coût. Ce point est détaillé dans la partie concernant les mesures de découplage.

Dans un monde régi par les principes de l'économie de marché, peut-on envisager que les biens agricoles soient traités à l'égal des autres biens, c'est à dire que l'on laisse jouer librement la loi de l'offre et de la demande ? Du point de vue européen la réponse est négative et pour Pascal Lamy, « l'agriculture est à cheval entre une négociation « mercantiliste » classique et une discussion qui n'est plus seulement centrée « sur ce qu'on a, mais sur ce qu'on est » (Agra Presse 17 novembre 2003 n° 2932). Certains auteurs soutiennent même que les spécificités du secteur sont telles que l'intervention de l'Etat, notamment dans la gestion des marchés, reste toujours nécessaire (Boussard et. Groussard, 1999 ; Lamy, 2004).

Quelles explications rationnelles ?

Il convient donc de s'interroger sur les raisons de la pérennité d'un tel état des choses. Diverses explications ont été élaborées faisant appel tant à la science politique qu'à la science économique.

Sur la base de la théorie de la recherche des rentes institutionnelles de Buchanan, (Buchanan et al. 1980) on a montré comment on pouvait avoir des politiques initiées par des groupes de pression qui s'organisent collectivement pour influencer les autorités (Guyomard et al., 1994). Si le poids des agriculteurs dans la fonction de préférence des gouvernements est élevé, cela tient à l'efficacité des organisations agricoles car les bénéfices sont concentrés sur un petit groupe fortement motivé dans la défense de ses intérêts, tandis que les coûts eux sont dilués, chaque consommateur-contribuable ne supportant qu'une charge limitée. La faiblesse de l'opposition politique des consommateurs-contribuables à l'action des organisations professionnelles vient également du fait que le coût de l'information et de la mobilisation pour faire pression sur les autorités joue en faveur des lobbies agricoles par rapport aux citoyens de base (Petit, 1999).

Une explication plus formalisée du fait que les pays riches soutiennent fortement leur agriculture, laissant leur industrie plus exposée à la concurrence internationale, contrairement aux nations pauvres où les exportations de l'agriculture sont taxées alors que l'industrie est protégée, a été proposée (Anderson, 1995). Ce travail montre qu'en raison des caractéristiques économiques et sociales des pays pauvres, les bénéfices d'un soutien agricole sont incomparablement plus élevés pour les intéressés dans les nations riches que dans les pauvres (les rapports sont de l'ordre de 1 à 6 et de 1 à 9). Et inversement, les industriels des PMA ont 10 fois plus de raison, en termes de gains, de rechercher la protection de leur activité que dans les nations riches (cf encadré).

Pour cela on part d'un modèle simplifié d'équilibre général à 3 secteurs, agriculture, industrie et services, où l'on recourt à divers types de capital, au travail, et où on utilise des consommations intermédiaires. Il y a mobilité intersectorielle du travail, mais pas du capital car on a un raisonnement de court terme. Quatre groupes sociaux sont considérés : les agriculteurs, qui n'offrent que leur propre force de travail, les industriels, les entrepreneurs du secteur des services et les travailleurs non agricoles. Leurs revenus sont envisagés après déduction des impôts.

La configuration de base concerne deux économies représentatives de la situation des PMA d'une part, et d'une économie avancée d'autre part. Dans le pays pauvre où l'agriculture représente plus de la moitié des actifs, et l'industrie 10 %, la nourriture constitue la moitié des dépenses des ménages. Les agriculteurs ne sont pas imposés car le coût de la collecte est supérieur au montant des rentrées. La situation du pays riche industrialisé est quasiment symétrique : 3 % des actifs dans l'agriculture et 30 % dans l'industrie, et la nourriture constitue une faible part des dépenses des ménages. Les paramètres caractérisant ces deux types d'économie correspondent à ceux des PMA et ceux des pays les plus développés.

A partir de là on examine les conséquences d'une modification du rapport de prix entre biens agricoles et biens industriels. Ainsi, dans les PMA une baisse des prix de 10 % dans l'agriculture, à la suite d'une taxation des exportations agricoles, se traduit par une baisse du revenu réel des agriculteurs d'environ 4 % tandis que le revenu des industriels est accru 40 %, celui des autres catégories augmentant de 3 % environ. Une augmentation du prix des produits industriels a peu d'effets sur les agriculteurs (-2 %), mais procure 45 % de gains supplémentaires aux industriels.

A l'inverse, dans les pays développés un accroissement de 10 % des prix des produits agricoles augmente le revenu réel des agriculteurs de 23 %, et baisse le revenu des industriels de seulement 3 % (1 % de baisse pour les autres catégories). Un accroissement du prix des produits industriels va jouer en sens inverse : 20 % de baisse pour les agriculteurs contre 4 % de hausse pour les industriels.

Ces explications n'épuisent pas la spécificité du cas agricole. En effet, une des particularités du secteur réside dans le fait que les facteurs de production sont peu mobiles. Le soutien des prix, aussi bien d'un point de vue nominal que par l'intermédiaire de restrictions quantitatives, telles les quotas pour le lait ou les betteraves sucrières, est donc capitalisé en partie dans ces facteurs, particulièrement la terre. Aussi, toute baisse de soutien se traduit-elle par une perte de valeur patrimoniale se cumulant avec la diminution des revenus. Les résistances des bénéficiaires en vue de garder un système de protection du secteur aussi élevé que possible, sont donc plus fortes (Mahé et Ortalo-Magné, 2001).

Quelle est la situation présente ?

De manière abrupte on peut dire qu'aujourd'hui, à la lumière des évolutions de la PAC, la réflexion sur la nécessité ou l'intérêt des politiques de régulation des marchés passe au second plan. Ainsi, l'accord de Berlin définissant l'Agenda 2000 part du constat que si l'on veut réconcilier le citoyen et le consommateur avec la PAC il convient de développer une agriculture plus respectueuse de l'environnement et susceptible de fournir des aliments exempts de tout risque pour la santé humaine. De plus, dans un contexte d'excédents, et compte tenu des engagements internationaux, les modalités et le niveau de soutien à l'agriculture doivent être revus.

Au total, on met plutôt l'accent sur les nouvelles fonctions de l'agriculture que sur la gestion des organisations communes de marché. D'où la promotion du 2^{ème} pilier de la PAC qui regroupe les mesures structurelles concernant l'agriculture et le développement rural, à côté du 1er pilier consacré aux mesures classiques de soutien des prix et des marchés.

Seule la notion de multifonctionnalité, qui sous-tend la loi d'orientation agricole de 1999, et que l'on retrouve dans l'idée de modèle européen de l'agriculture opposée au modèle d'une agriculture strictement marchande, a relancé le débat au plan national et international. On sait que cette notion correspond dans une approche technique à la production simultanée par l'agriculture de biens agricoles et alimentaires, mais aussi de services environnementaux. Ainsi la production laitière en montagne, par exemple, s'accompagne de l'entretien des alpages, ce qui contribue à la qualité des paysages et limite les avalanches de neige. Dans ce cadre on a un système de jointures technologiques qui justifie le soutien au prix du lait. Mais on peut avoir une définition plus large de la multifonctionnalité en intégrant une dimension rurale, où l'agriculture est vue comme une base favorisant l'équilibre du territoire et l'emploi rural. Dans ce cas on fait plus ou implicitement référence à un système de jointures sociales.

Vis-à-vis du Groupe de Cairns, des Etats-Unis, et aussi de nombre de pays en voie de développement, le concept de multifonctionnalité a paru être une tentative défensive servant à justifier les soutiens, ce qui le rend difficilement acceptable par les pays tiers (Petit, 2002). D'où les attaques en règle des libre-échangistes concernant « *the use and abuse of multifunctionality* » (Bohman et al., 1999). Ceci amène M. Petit à conclure : « Comment...ne pas voir les soutiens publics comme un nouvel avatar du traitement spécial dont devrait bénéficier ce secteur et justifiant un soutien public, source de distorsions multiples » (Petit, 2002).

On notera que sur le fond, les nouvelles orientations de la PAC donnent une réponse assez claire quant à la nécessité d'une politique agricole. Il s'agit de fournir une aide aux producteurs, et non à l'agriculture, afin de remédier aux défaillances du marché, ce qui revient à l'idée de coupler les aides à la fourniture de biens environnementaux (Buckwell, 1997). On retrouve ainsi la notion de multifonctionnalité dans sa dimension technologique. La difficulté de rémunérer la fourniture de biens publics selon des normes socialement acceptables conduit à mettre en place des mécanismes assez lourds et à caractère fortement « dirigiste ». La même remarque vaut pour la façon dont la politique agricole, avec ses programmes agro-environnementaux, est gérée aux Etats-Unis, ce qui constitue un certain paradoxe entre l'affichage externe de principes libéraux et la mise en œuvre de ces principes.

Outre l'aspect intérieur, l'idée même de politique agricole doit prendre en compte quatre dimensions :

- la stabilité des prix des produits en respectant les tendances longues des marchés, surtout pour les pays exportateurs pauvres (Guillaumont et al. 2003). Au-delà des prix, on doit envisager la question du revenu agricole, et même du revenu des ménages agricoles, sachant que la part des revenus d'origine non agricole tend à s'accroître avec le degré de développement. En ce qui concerne les revenus agricoles la mise en place de systèmes d'assurance récolte, avec des aides de la part des états, constitue une alternative intéressante en matière de stabilisation des recettes des exploitants y compris dans les pays émergents comme l'Inde.

- l'indépendance alimentaire. On sait que cette notion a une signification différente dans les PVD et dans les pays favorisés. Pour les premiers, il s'agit de disponibilité de la nourriture à la fois globalement, mais aussi par apport aux ménages, ce qui suppose que les problèmes de distribution sont réglés. Pour les seconds, l'indépendance alimentaire passe par le maintien minimum de l'appareil productif en raison de la possibilité d'aléas productifs, et de fortes variations de la demande. Par ailleurs, sous prétexte d'indépendance alimentaire on ne peut aller dans le sens de l'auto-suffisance à tout prix qui débouche sur une forme de protectionnisme.
- la sécurité sanitaire visant à une protection générale de la santé des populations, aussi bien des pays riches que des pays pauvres. Cette dimension est destinée à prendre une importance croissante dans les zones favorisées, à la suite de divers épisodes, comme celui de la vache folle ou avec le développement des zoonoses, ou le recours aux OGM sachant que cela a obligatoirement des répercussions dans les échanges internationaux (quid d'un recours systématique au principe de précaution ?). La limite entre protection normale et barrière non-tarifaire est évidemment au cœur des débats concernant cet aspect.
- la protection de l'environnement. Parallèlement à la sécurité sanitaire, la gestion des ressources naturelles qu'il s'agisse de maîtriser les pollutions et dégradations du milieu y compris les ressources génétiques, est devenue une préoccupation majeure. Cela rejoint la prise en compte du développement durable, même si ce concept pêche parfois par manque de contenu opérationnel. A un moindre degré ces questions introduisent les aspects d'éco-conditionnalité.

Ces quatre dimensions débouchent sur une conception élargie de la politique agricole ne se limitant pas au revenu des agriculteurs, mais englobant aussi l'aspect stratégique de la production de denrées alimentaires, la santé humaine, et les ressources naturelles. En filigrane se dessine aussi le débat sur les questions géostratégiques, l'arme alimentaire et la notion de souveraineté alimentaire

Pour terminer, on remarquera que l'évolution du contexte dans lequel les politiques de soutien ont été élaborées s'accompagne de changements profonds dans le type d'instruments mis en œuvre. Afin d'assurer un soutien encourageant la production, le plus simple était de recourir à des prix garantis, sans limitation des quantités. La demande étant satisfaite, on a mis en œuvre des systèmes de gestion de l'offre du type des quotas accompagnés de subvention aux exportations. Les contraintes de non-distorsion des échanges internationaux amènent à promouvoir les aides découplées. Par ailleurs, les modifications dans les formes de production, avec l'émergence d'unités ayant une assise capitaliste et produisant pour les marchés internationaux, conduisent à chercher de nouveaux instruments comme l'assurance-récolte, l'assurance-revenu et les contrats à terme (Skees, 2000).

La deuxième question est : Que signifie la libéralisation des échanges pour les pays en développement?

On peut en premier lieu brosser un tableau rapide de la situation des pays en développement en matière de commerce des biens agricoles et alimentaires. En second lieu, on donnera quelques aperçus des conséquences de la libéralisation des échanges mondiaux. Enfin, on s'interrogera sur la portée et la limite des modèles utilisés pour évaluer les conséquences de la libéralisation.

Les évolutions récentes

Selon les données de la FAO, entre 1960 et 2000 les pays en développement ont vu la place des produits agricoles dans le total de leurs exportations régresser de 50 % à 6 % entre 1960 et 2000. Leur excédent commercial en biens agricoles a ainsi pratiquement disparu et devrait laisser place à un déficit dans les prochaines décennies. Quant aux pays les moins avancés, les PMA, ils sont devenus importateurs agricoles nets au milieu des années 80 et devraient voir leur déficit quadrupler d'ici 2030 (FAO, 2003).

Par ailleurs, alors que les pays en voie de développement voyaient leur importance relative dans le commerce international de produits manufacturés fortement augmenter entre 1980-81 et 2000-01 (de 19 à 33 %), leur part dans le commerce des produits agricoles stagnait aux environs de 36-37% (World Bank, 2003). Cette stabilité recouvre une réalité beaucoup plus complexe avec des situations dépendant du niveau de revenu et des destinations des biens agricoles.

-Ainsi, le groupe des pays à revenu moyen, en excluant la Chine et l'Inde, a gardé le même poids relatif dans le total des exportations agricoles (aux environs de 27 %), alors que les nations à faible revenu voyaient leur importance décroître, celle des PMA chutant singulièrement, puisque divisée par deux (de 2,3 à 1,1 %). La Chine, par contre double son importance relative au cours des décennies 80-90 (de 1,7 à 3,5 %).

-En ce qui concerne les destinations, le phénomène le plus significatif est la baisse des exportations agricoles des pays en voie de développement en direction des pays industrialisés (de 26 à 23 % du total mondial). En revanche, les exportations de pays en développement vers d'autres pays en développement s'accroissent (de 10 à 14 % du total mondial) compensant ainsi la baisse enregistrée vis-à-vis des nations industrialisées.

-Par ailleurs, on constate une progression sensible de la part des produits transformés dans l'ensemble des exportations mondiales de produits agricoles. Entre 1990 et 2002 cette part est passée de 41 % à 48 %. Ce constat vaut aussi bien pour les pays riches, que pour les nations défavorisées et pour la plupart des catégories de produits (OMC, 2004).

Ces constatations plaident pour une analyse détaillée des échanges, et de leur évolution, entre les divers types de pays et par type de produits afin de préciser les enjeux et de clarifier les positions. De manière simplifiée on peut dire que les exportations de biens agricoles des pays en voie de développement à destination des pays riches qui ont augmenté concernent des produits à forte élasticité-revenu, comme les fleurs coupées, les produits de la mer, les fruits et légumes, et les boissons. Notons que les exportations de ces biens sont facilitées par les faibles taux de protection les concernant dans les pays industrialisés. En revanche les biens traditionnels (café, noix de coco, viande, sucre, produits laitiers, fibres textiles) ont régressé. Cette baisse s'explique par une diminution des prix du fait de la rigidité de la demande, et, pour la viande, le sucre et les produits laitiers, par la politique des pays riches qui à la fois protègent leur marché intérieur et subventionnent leurs ventes aux pays tiers (World Bank, 2003 p.112).

Outre ces éléments, une analyse plus fine montre que les effets de la précédente négociation multilatérale, celle de l'*Uruguay Round*, sont peu sensibles, puisque le taux de protection pour les produits agricoles aurait peu baissé dans les pays les plus protégés, à l'exception notable de l'UE. Plus précisément la libéralisation a été effective pour les produits de grande culture (céréales et oléo-protéagineux), alors que pour le lait, le sucre, le riz et la viande de bœuf,

pour lesquels les pays en développement ont des avantages comparatifs, il n'en va pas de même (Messerlin, 2002).

Ce faible impact des accords de l'*Uruguay Round*, tient à l'existence de pics tarifaires concernant les produits caractéristiques de zones tempérées et pour lesquels les PED seraient mieux placés. D'autre part, les baisses de tarifs sont calculées à partir de niveaux théoriques parfois assez éloignés des bases réellement utilisées. Par diverses manipulations, ces tarifs avaient été artificiellement accrus avant les négociations, ce qui a permis d'autant plus facilement d'annoncer des baisses ensuite. Le fait que les baisses s'appliquent sur des groupes de produits avec des moyennes non pondérées permet d'annoncer une diminution globale en jouant sur les volumes élevés de biens stratégiques, où l'on réduit peu les tarifs, tandis qu'on les baisse fortement sur des biens peu sensibles. Quant aux engagements à réduire les subventions aux exportations, ils se rapportent aux niveaux enregistrés en 1986-1990, période où le taux de soutien était particulièrement élevé (Beierle, 2002).

Diverses études indiquent que globalement les politiques protectionnistes des pays industrialisés feraient perdre 2 milliards de dollars par an à l'Afrique sub-saharienne 6,6 milliards à l'Asie et 8,3 à l'ensemble Amérique latine-Antilles. Les mesures à caractère distorsif des nations favorisées aboutiraient à un détournement d'exportations des régions du monde sous-développées s'élevant à 40 milliards de dollars par an. Sur ce total plus de la moitié serait imputable à la PAC, un petit tiers Etats-Unis et 10 % au Japon, et le reste à d'autres nations favorisées (IFPRI, 2003). Mais on sait que les barrières aux échanges existant dans les pays en voie de développement sont également préjudiciables à ce groupe. Ainsi, environ 40 % des coûts supportés par les pays en développement du fait des difficultés d'accès aux marchés proviendraient des pays riches, mais 60 % seraient attribuables aux barrières existant dans les PED (Anderson et al., 2002). Toutefois, une vision plus claire de l'évolution des échanges, suppose une étude détaillée des effets d'une libéralisation.

Quels seraient les effets d'une libéralisation de l'agriculture ?

L'impact de la libéralisation des échanges agricoles est délicat à évaluer car très dépendant de la modélisation retenue et des hypothèses de base, ainsi que du point de vue auquel on se place. Mais, quel que soit le modèle utilisé on arrive à une hausse, plus ou moins importante du prix des denrées agricoles. Globalement on se situe dans une fourchette entre 12 % (Diao et al., 2001) et 5 %, ou moins (FAO, 2003, Gérard et al., 2003).

Il est intéressant de voir en détail les effets selon le type d'instrument supprimé par produit, et cela dans l'hypothèse haute. Ainsi, en se référant à l'année de base 2000 on a estimé à l'aide d'un modèle d'équilibre partiel les impacts pour une dizaine de produits (Tokarick, 2003). Le tableau n°1 présente ces résultats.

Tableau n°1 Variation des prix mondiaux des principaux produits consécutive à la suppression des divers types de soutien.

Effets suppression des aides	Viande bovine	blé	lait	riz	maïs	coton	sucre	laine	Viande mouton	soja
Aux prix de marché	1,7	2,7	22,9	0,9	1,3	0,8	7,8	0	19,4	1,0
A la production	0	0,2	1,0	1,2	1,3	2,0	0,1	0	0,2	1,8
Aux exportations	0,2	1,2	1,0	0,2	0,6	-	0,2	0,1	2,2	0,5
Suppression totale	1,7	3,9	23,6	2,3	3,1	2,8	8,0	0,1	22,2	3,2

Source, Tokarick, 2003

Le tableau n°1 met en évidence deux points :

-l'élimination des diverses formes de soutien se traduirait par une hausse pour les produits animaux plus forte que pour les produits végétaux, ce qui est logique vu l'importance de la protection concernant ces biens. Mais l'effet en terme de production serait limité si l'on en croit d'autres simulations (entre -1 et +2 % au niveau mondial selon les produits Diao et al., 2001)

-l'effet du soutien aux prix de marché, par le biais des tarifs douaniers, est beaucoup plus important que l'impact des subventions à l'exportation, contrairement à l'opinion courante. Ce résultat se retrouve dans d'autres travaux (Hoekman et al., 2002, Diao et al., 2001).

Cette hausse mondiale des prix prend des formes régionales différentes en fonction du degré de protection existant.

Dans les nations riches où l'agriculture est fortement soutenue les gains de la libéralisation iraient essentiellement aux consommateurs. Plus généralement on sait que l'impact d'un droit de douane sur le bien-être d'un pays dépend de l'élasticité de la demande d'importation du produit considéré et de la part des importations dans le PNB. Dans ces mêmes nations où l'agriculture est peu protégée, comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie, ce sont les producteurs qui sont gagnants en raison de la hausse mondiale des prix.

A l'inverse, dans les pays en développement importateurs nets, les consommateurs qui bénéficient de faibles prix mondiaux du fait des subventions aux exportations des pays riches, risquent de voir leur situation s'aggraver. Des calculs indiquent que les pays les plus affectés, essentiellement dans les zones du Moyen Orient, auraient une facture supplémentaire inférieure à 2 %. Seuls 6 pays auraient une charge supérieure à 3 % : la république dominicaine, le Liban, les Maldives, Trinidad et Tobago, le Laos et Samoa, (Tokarick, 2003). Toutefois, certains pays importateurs nets exportent aussi des biens comme le coton, le riz ou le sucre, dont les prix augmentent, et les pertes des consommateurs peuvent être globalement compensées par les gains des producteurs.

On voit donc l'intérêt d'analyser voir les conséquences selon le type de bien, sachant que des groupes de pays réalisent une part importante de leurs exportations avec un petit nombre de produits fortement aidés dans les pays riches (Fabiosa et al., 2003). Mais il est peut être plus parlant de se limiter à quelques produits plus ou moins emblématiques.

Ainsi le coton dont on connaît le rôle dans l'échec de la conférence ministérielle de Cancun, a fait l'objet en 2000/2001 d'aides aux producteurs des Etats-Unis équivalant à 3,7 milliards de dollars. Quant à l'Union Européenne, les producteurs de Grèce et d'Espagne ont bénéficié durant la même campagne d'un montant de 0,7 milliard de dollars. Le total des aides des Etats-Unis et de l'Union Européenne, soit 4,4 milliards est à rapprocher de la valeur de la production mondiale : 20 milliards en 2001 (Beghin et Aksoy 2003). La disparition de tout soutien entraînerait dans les 10 ans une augmentation des prix mondiaux de 13 % s'accompagnant d'un accroissement des échanges mondiaux de 6 % au profit de l'Afrique sub-saharienne et de l'Ouzbékistan. Cela se ferait au détriment des Etats-Unis et surtout de l'Europe où la production s'effondrerait d'environ 70 % (World Bank, 2003).

Le cas du sucre, souvent mis en exergue, lui aussi, est plus complexe car les prix de marché sont tellement artificiels qu'aucun pays ne pourrait vendre sans aide aux producteurs. Même en Thaïlande et au Brésil, où les coûts de production sont les plus faibles, il y a certaines

formes d'aide. Le soutien total des pays de l'OCDE s'élève à 6,4 milliards de dollars, soit approximativement le montant des exportations de sucre du tiers monde. La suppression de tout soutien bénéficierait essentiellement aux producteurs brésiliens (Beghin et Aksoy 2003). Mais ce gain serait en partie compensé par une perte de bien-être des consommateurs locaux, du fait de la hausse des prix. A l'inverse, les gains des consommateurs japonais compenseraient, et au-delà les pertes des producteurs. En Europe, la situation serait semblable : +4,3 milliards de dollars pour les consommateurs et -3,3 pour les producteurs (World Bank, 2003).

Sur un autre plan, l'idée que les importations à faible coût par certains pays défavorisés de produits subventionnés par les pays riches soit favorable relève d'une vision de court terme. En effet, l'augmentation des prix mondiaux peut avoir un effet incitatif sur les investissements et conduire à une meilleure adaptation de l'appareil de production. D'autre part, les bénéfices de cette situation pour les états qui en profitent sont très incertains car l'UE, le principal pourvoyeur de subventions aux exportations, module ses restitutions en fonction de l'écart entre prix intérieurs et cours mondiaux. Cela veut dire qu'en période de prix mondiaux élevés, moment où les populations des pays importateurs nets souffrent, le niveau de subvention est faible. Ces états ne peuvent donc pas compter sur ces mécanismes pour alimenter au moindre coût leurs populations (Matthews, 2002). Ce constat ne signifie pas que l'on doive ignorer l'effet négatif des restitutions sur les pays du tiers-monde, effet non négligeable comme le montrent Bureau et al., 2002. De toutes façons, outre les subventions aux exportations et autres mesures tarifaires, l'accès aux marchés des pays riches est toujours limité par des barrières non tarifaires de type normes de sécurité sanitaire trop strictes.

Portée et limites des modèles utilisés pour apprécier les effets de la libéralisation

Pour chiffrer la supériorité d'une politique par rapport à une autre, en l'occurrence la libéralisation des échanges comparée au statu quo, on recourt aux outils de l'économie du bien-être en estimant les variations du surplus global. Le critère sous-jacent, l'optimum de Pareto, permet des jugements quant à l'efficacité d'une politique, mais ignore les aspects redistributifs. Pour pallier ce manque, on peut désagréger les groupes sociaux ou introduire des contraintes concernant la minimisation du coût social ou avoir une pondération des surplus (Bullock et Salhofer 2003). Ces efforts restent malgré tout bien insuffisants, et pour prendre en compte de manière opérationnelle les questions d'équité il faut une approche plus complète. Il importe de raisonner à plusieurs niveaux : marchés mondiaux, impact sur les prix des produits importés ou exportés dans un pays, effets sur les marchés locaux de ce pays, et conséquences sur les ménages, en introduisant à chaque niveau des mécanismes de transmission des effets (Brooks, 2003).

Au-delà de ces considérations, la nature de la modélisation va déterminer, pour partie, le type de résultat. Il importe donc de préciser sur quelles bases méthodologiques on se fonde. En écartant a priori les modèles d'offre ou les projections basées sur des séries chronologiques, on peut distinguer les approches globales, des approches partielles où l'on considère l'agriculture en soi, comme un système fermé sans relations avec les autres activités. Une telle vision n'est pas dénuée de sens lorsque l'on traite des échanges d'un ou plusieurs produits non transformés et d'un nombre limité de pays où la place de l'agriculture est prépondérante. Dans cette configuration on peut avoir des analyses détaillées prenant en considération les particularités des modes de soutien et de la technologie et qui recourent aux données les plus récentes. Les résultats ainsi obtenus complètent ceux provenant de modèles

globaux plus simples dans les spécifications agricoles et moins à jour quant aux mesures de protection et quant aux données de base (Beghin et Aksoy, 2003).

Ces modèles d'équilibre partiel connaissent des limites qui peuvent s'avérer gênantes lorsque les modifications de politique testées peuvent avoir un impact sur les activités connexes à l'agriculture. Ainsi, dans un pays comme la Turquie, on a montré que la non prise en considération des relations entre l'agriculture et les industries d'amont amenait à sous-évaluer les effets multiplicateurs de l'agriculture d'environ 20 % (Hertel, 2002). D'où l'intérêt des modèles globaux, qu'ils soient macro-économétriques, qu'ils relèvent du cadre d'analyse entrées-sorties, ou qu'ils soient du type équilibre général. En fait, ce sont surtout ces derniers qui font l'objet d'un emploi intensif concurremment à certains modèles d'équilibre partiel bien au point et reposant sur une base de données constamment actualisée, comme celui de FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute, Université de l'Iowa), même si des réserves peuvent être émises concernant certains pays.

Les modèles d'équilibre général (MEG) sont particulièrement bien adaptés à l'étude des conséquences d'un choc sur une économie dû à la modification d'une politique ou provenant d'un changement dans les termes de l'échange, comme c'est le cas lors d'une libéralisation du commerce (de Janvry et Sadoulet, 1995). En effet, par le biais de contraintes sur les élasticités de l'offre et de la demande les MEG autorisent une prise en compte satisfaisante des interactions entre les biens agricoles et les biens non-agricoles. En plus des équations décrivant le comportement des producteurs, des consommateurs, des importateurs, des exportateurs ces modèles comprennent une matrice de comptabilité sociale. Il est donc possible d'évaluer les effets induits. Par ailleurs, la spécification des marchés des facteurs de production terre, capital et travail permet d'appréhender la ré-allocation des facteurs de production entre secteurs à la suite d'importants changements. Le poids croissant des gains d'origine non-agricole dans les revenus des ménages d'agriculteurs milite aussi pour une approche globale. Comme ces modèles ont par construction des fonctions de préférence des consommateurs et que les fonctions de dépense sont formalisées, on peut mesurer directement le surplus.

Mais tous les MEG ne sont pas construits sur les mêmes bases et on peut en suivant van Tongeren et al., 2001 distinguer trois générations.

Les modèles de la première génération relèvent de la statique comparative avec des rendements d'échelle constants, ils supposent la concurrence parfaite sur tous les marchés et considèrent les biens comme étant homogènes. Ce dernier point signifie qu'un pays peut, pour un bien donné, être uniquement importateur ou exportateur. Il n'y a pas de commerce intra-branche, et il n'y a pas de substitution entre un bien importé et le bien domestique correspondant, ce qui constitue une hypothèse très restrictive. On considère uniquement le solde des importations et des exportations. Cela n'a de sens que lorsqu'il y a des conditions agro-climatiques dans un pays donné telles que le bien qui en est issu est spécifique. On notera que les modèles d'équilibre partiel tels qu'ils sont couramment utilisés traitent le commerce international sous forme de produits homogènes, ce qui peut induire un biais dans le sens d'une sur-spécialisation des économies.

Les modèles de la seconde génération ne font plus l'hypothèse de biens homogènes, grâce à une spécification particulière et ils introduisent les rendements croissants et la concurrence imparfaite dans la suite des travaux de Krugman et des apports de la nouvelle théorie du commerce international (Rainelli M., 2003). Notons que rendements croissants et concurrence

imparfaite conduisent à des effets d'agglomération dont le rôle sur l'agriculture va se manifester à travers les relations avec les IAA. C'est ce que montrent des explorations faites avec GTAP (Global Trade Analysis Project, un modèle multirégion avec un système de demande permettant de tenir compte de la réponse aux différences de prix et de revenu dans les divers pays). Il en ressort que les Pays-Bas, et un peu moins la France, verraient leurs industries de transformation des produits agricoles se renforcer dans le cadre d'une libéralisation du commerce (Francois et al., 2003). Ce type de formalisation aboutit à des résultats parfois contre intuitifs dans la mesure où la libéralisation dans les secteurs avec économies d'échelle a pour conséquence la contraction de ces secteurs libérant ainsi des moyens de production utilisés ailleurs.

Les modèles de la troisième génération, enfin ont un caractère dynamique avec des taux d'épargne endogènes. Tel est le cas de G-Cubed (Global Computable General Equilibrium Growth Model) conçu par l'agence de protection de l'environnement des Etats-Unis en vue de traiter les politiques visant à combattre les conséquences du réchauffement global dans une perspective internationale de long terme.

On conçoit que selon le type de modèle mis en œuvre on puisse avoir des résultats différents, d'autant plus que les choix concernant la technologie ou la méthode d'évaluation des paramètres, par calibration pour une année de base ou par voie économétrique, ne sont pas neutres. Le choix des élasticités est crucial.

D'un point de vue plus empirique, le degré de désagrégation de l'économie est primordial si l'on veut mieux prendre en considération les situations des pays avec les accords de préférence et surtout les pics tarifaires (Bouet, Bureau, 2003). Ainsi les gains de bien-être liés à la réforme des tarifs en Chine sont deux fois plus élevés lorsque l'on raisonne au niveau des lignes tarifaires au lieu d'un système à 10 secteurs (cité par Hertel, 2002). D'autres éléments, comme l'année de base peuvent avoir de l'importance. Les résultats d'études de la Banque mondiale seraient surestimés du fait que l'on a utilisé le modèle GTAP dans sa version 5 basé sur l'année 1997 où les taux de protection sont élevés (Anderson et al., 2002). Des simulations effectuées avec la version préliminaire 6 basée sur l'année 2000 confirment ce point (Westhoff et al., 2004 note 1).

Sous un autre angle, pour les pays riches où le poids de l'agriculture dans l'économie nationale est limité, il est intéressant de savoir si les résultats obtenus dans une perspective de libéralisation avec des modèles d'équilibre partiel (MEP) ou des modèles d'équilibre général (MEG) sont proches ou non. Des études empiriques montrent que les résultats en termes de variation de bien-être sont très proches entre un MEG standard et un MEP construit sur les mêmes bases. Néanmoins les variations de bien-être divergent fortement dès lors que les MEG prennent en considération les distorsions sur le marché du travail (Gohin et Moschini, 2004).

La troisième question, plus technique touche au découplage et à l'appréciation de ses conséquences réelles.

L'accent mis sur le découplage tient aux effets de distorsion dont sont accusés les modes de soutien plus traditionnels utilisés pour le soutien. Il est donc justifié de voir en premier lieu comment les aides découplées se situent par rapport aux autres instruments au regard du commerce international, mais aussi au regard de l'efficacité des transferts. En second lieu il est intéressant d'examiner les conséquences réelles du découplage à la lumière de

l'expérience des Etats-Unis sur la période 1996-2001. Enfin on cherchera à voir ce qu'il pourrait advenir d'une application en France de l'option découplage incluse dans la réforme de la PAC de juin 2003.

Efficacité du découplage en termes de commerce international et de transfert aux agriculteurs comparée à celles des autres instruments

Le principe du découplage étant d'assurer aux agriculteurs un revenu équitable en limitant au maximum les effets distorsifs sur les échanges internationaux, il convient d'apprécier ces effets en comparant cet instrument aux diverses mesures couramment utilisées dans le soutien à l'agriculture. Ceci a été fait pour 6 grands types de mesures correspondant à plus de 90 % du soutien aux agricultures des pays de l'OCDE (Dewbre et Short, 2002). Il s'agit :

- du soutien aux intrants, ce qui concerne essentiellement l'aide au carburant
- du soutien aux prix du marché par des subventions à l'exportation
- du soutien aux produits
- des paiements basés sur les revenus agricoles, comme le système de stabilisation du revenu agricole au Canada relevant de l'assurance
- des paiements basés sur les surfaces cultivées
- des paiements basés sur les surfaces avec référence aux droits historiques, ce qui revient au système de soutien reconnu comme découplé.

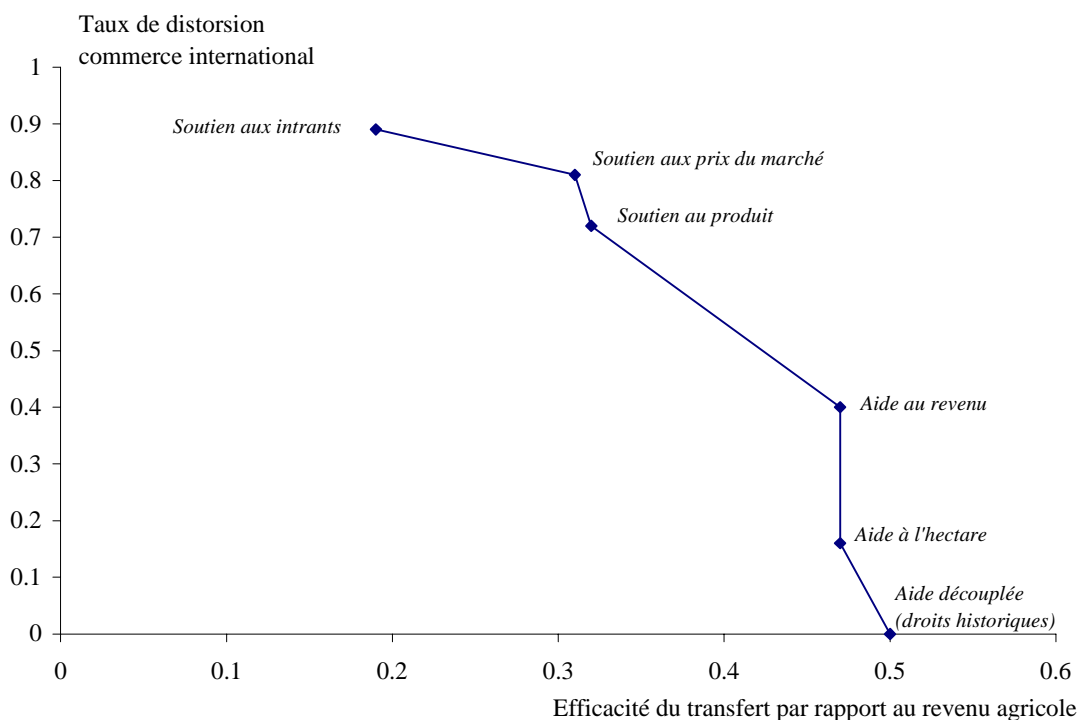
Selon le type de mesure il y aura une augmentation du prix des facteurs, ou un accroissement du revenu, via les paiements directs. Des changements dans la combinaison productive vont intervenir en fonction des élasticités de l'offre et de substitution entre facteurs. Pour en apprécier les conséquences, notamment vis-à-vis du commerce international, et quant à la part du soutien qui va aux agriculteurs, il faut disposer d'une représentation simplifiée du fonctionnement de l'agriculture en introduisant les relations d'un pays avec le reste du monde. Le modèle PEM (Policy Evaluation Matrix) de l'OCDE permet d'estimer les effets de ces diverses formes de soutien (cf encadré).

Dans le modèle PEM, l'offre agricole est représentée par une fonction de production agrégée, avec la demande de facteurs associée (terre, travail familial et intrants), et les fonctions d'offre des facteurs. On suppose des rendements constants et des élasticités de substitution des facteurs constantes également. Les élasticités et paramètres des autres relations concernant l'offre de facteurs et la demande proviennent d'une compilation des résultats disponibles. Les diverses formes d'intervention sont introduites dans les équations d'offre en jouant sur les prix, ou dans les équations utilisées pour calculer les coûts et les bénéfices en ce qui concerne les paiements basés sur les droits historiques.

Les effets touchant à l'impact sur les échanges internationaux sont représentés à l'aide d'un indicateur mesurant l'effet de 1 \$ de soutien sur les volumes nets d'échange. Quant à l'indicateur de l'efficacité du transfert il est égal au ratio entre le montant du transfert provenant du consommateur et du contribuable, et le montant effectivement reçu par les agriculteurs. Par définition, si ce ratio est égal à 1 pour un instrument de politique, celui-ci n'a aucun impact sur le commerce puisque tout le transfert se retrouve dans le revenu des exploitants. Cela ne signifie pas que certains instruments dont l'efficacité est inférieure à l'unité auront des effets distorsifs sur les échanges, car une partie des transferts peut aller à d'autres catégories professionnelles que les exploitants. Le graphique n°1 montre comment se situent les 6 types de mesures de soutien retenues quant aux effets distorsifs et à l'efficacité des transferts.

Ce graphique n°1 montre que les mesures de soutien aux intrants, qui sont les plus distorsives pour les échanges sont en même temps les moins efficaces en termes d'efficacité de transfert. Et réciproquement les aides découplées procurent le meilleur retour aux agriculteurs, même si cela ne représente que la moitié des sommes engagées, et ont, par définition, le moins d'effet sur le commerce international. Les aides au revenu et celles à l'hectare cultivé donnent des résultats assez corrects en termes de retour aux exploitants, mais n'ont pas les mêmes conséquences sur les échanges, l'avantage revenant aux mesures attachées au facteur foncier pour ce point. Il y a une relation inverse plus ou moins étroite entre ces deux types d'impact.

Graphique n°1 : Situation des principales mesures de soutien de l'agriculture vis-à-vis des effets sur les échanges et vis-à-vis de l'efficacité des transferts.



Source : Dewbre et Short, 2002

Ces résultats, très parlants, nécessitent néanmoins une certaine prise de recul. En premier lieu on sait qu'aucun instrument de soutien n'est jamais entièrement découplé, car toute aide directe visant au soutien du revenu des agriculteurs a, d'une façon ou d'une autre, un effet sur les choix de production des agriculteurs ou sur les décisions de consommation des ménages, ne serait-ce que par l'effet richesse (Gohin et al., 1999). On sait que tout accroissement de richesse, par le biais d'aides, réduit l'aversion pour le risque, et conduit donc les exploitants à prendre plus de risques et, en conséquence, à accroître leur production. En second lieu, le modèle PEM utilisé pour obtenir ces résultats repose sur un certain nombre d'hypothèses quant à la technologie, et est tributaire des coefficients et paramètres retenus. Or, il semble qu'il y ait une certaine sensibilité des résultats aux valeurs de ces données.

Une appréciation des effets du découplage à travers l'expérience des Etats-Unis

Le *Federal Agricultural Improvement and Reform Act*, ou FAIR Act, qui définit le cadre juridique régissant la politique agricole pour la période 1996-2002 introduisait des paiements fixes prédéterminés pour les céréales, le coton et le riz. Ces paiements, les contrats de production flexible, basés sur les surfaces bénéficiant historiquement des programmes de soutien avaient un caractère découplé. Le *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002 reprend ce système avec les paiements directs au titre des cultures en l'élargissant au soja, aux autres graminées oléagineuses, et à l'arachide.

Au moment de sa mise en œuvre divers auteurs se sont interrogés sur les conséquences d'un tel système sur l'agriculture américaine, sachant que d'autres mesures de soutien demeuraient. Les réflexions se sont focalisées sur la question foncière. En effet, partant d'une situation où les aides au produit se trouvent capitalisées, au moins partiellement, dans le prix de la terre, on peut s'interroger sur les effets d'un changement de la politique agricole. Rappelons qu'en Suède la déréglementation du marché intérieur pour les principaux produits en 1990, en raison de la charge budgétaire que représentait le financement des excédents agricoles, avait entraîné la reconversion de 129000 hectares et une baisse de moitié des valeurs foncières. Le retour à un soutien significatif de l'agriculture à l'occasion de l'adhésion à l'Union européenne en 1995 s'est traduit ensuite par un triplement du prix des terres (Olsson, 2002).

Dans le cas des Etats-Unis, les travaux conduits dans une optique de long terme à l'aide d'un modèle d'équilibre global où on introduit le découplage des aides, donnent une estimation de la baisse du prix du foncier entre 15 et 20 % (Barnard et al., 1997). Mais le mécanisme de la capitalisation des aides au produit dans le foncier intègre des facteurs physiques, économiques et psychologiques. Ces derniers reposent sur les effets d'anticipation. La bonne tenue du prix des terres repose sur l'idée que le système de paiements couplés qui fonctionne depuis une soixantaine d'années et qui favorise la capitalisation foncière, va toujours se poursuivre. Indépendamment de cet aspect, des études antérieures situent entre 7 et 38 % la part du soutien couplé dans la valeur des terres. Bien sûr les différences tiennent aux dates auxquelles les études ont été effectuées, et aussi aux méthodes utilisées.

Ainsi avec des techniques de régression classiques, Barnard et al., 1997 montrent en raisonnant sur une vingtaine de grandes régions agricoles en 1995 et 1996 que dans le *Corn Belt* une baisse de 10 % des aides couplées se traduit par une diminution de 3 % du prix des terres. Selon les grandes régions cette baisse de 10 % entraîne des diminutions allant de 1,2 à 6,7 %. Sur la base de régressions non paramétriques appliquées à des niveaux géographiques beaucoup plus fins, ces auteurs trouvent des taux de capitalisation des paiements couplés variant entre 10 et 50 %. Ces écarts entre régions agricoles, quelle que soit la technique employée, reflètent la différence de soutien des cultures (durant la décennie 90 pour un blé bénéficiant d'une aide par ha de 100, le maïs avait 150 et le riz 600), la fertilité des terres et les possibilités de substitution entre cultures.

Des études basées sur des modèles représentatifs des divers types d'agriculture du *Corn Belt* confirment ces résultats en mettant l'accent sur l'importance de la compétitivité des exploitations (Lamb et Henderson, 2000). Les régions bénéficiant des moins bonnes conditions de production sont très sensibles aux baisses de cours avec les aides découplées, ce qui se traduit par une plus grande volatilité des valeurs foncières et un risque de marginalisation.

L'analyse ex post des effets de ces paiements découplés montre que les exploitants ayant bénéficié de ces programmes, et dont les revenus ont été accrus, ont bien augmenté leur consommation, leur épargne, leurs investissements et leurs loisirs sans qu'il en résulte des distorsions sensibles en matière de décisions de production. Les aides découplées ont représenté 9 % des revenus nets agricoles entre 1996 et 2001 et 1/3 environ du total des aides. Si les ménages ayant eu ces suppléments de revenu investissent, c'est principalement hors de l'agriculture (Burfisher et Hopkins, 2003). Théoriquement, par le biais de l'effet de richesse qui diminue l'aversion au risque, le comportement des agriculteurs devrait être modifié avec des conséquences sur le niveau de production, l'utilisation des intrants et le type d'assolement. Dans les faits, les seuls impacts réels se rencontrent lorsque les exploitants ont des contraintes financières fortes les empêchant, hors paiements directs d'accéder au crédit. Mais l'effet en termes d'accroissement de la production, par le biais de l'investissement, est limité.

Un autre point à souligner est le fait que seulement 40 % des sommes allouées au titre des contrats de production flexible vont aux exploitants agricoles, le reste allant aux propriétaires fonciers (Burfisher et Hopkins, 2003). On voit qu'aux Etats-Unis l'efficacité du transfert des aides découplées est inférieure au montant de 50 %) précédemment évoqué (Dewbre et Short, 2002). En effet, entre 1996 et 2001 les taux de fermage ont augmenté dans les grandes exploitations où l'on trouve les cultures donnant droit à ces versements, et ce malgré la baisse des cours. Cette augmentation tient aux anticipations des bailleurs quant au flux des aides. Il est à noter que les paiements directs peuvent eux aussi être capitalisés dans la valeur de la terre. Des estimations chiffrent cet effet à 8 %, alors que l'ensemble des systèmes de soutien couplés et non couplés serait responsable d'une hausse de 20 % environ (Barnard et al. 2001).

Quels effets attendre d'un éventuel découplage intégral en France ?

On sait que les accords de Luxembourg du 28 Juin 2003 prévoient le découplage des mesures de soutien des revenus en transformant l'essentiel des aides directes en un paiement unique basé sur les montants moyens de la période 2000-2002. Sont éligibles les terres arables et les pâturages permanents, tandis que les cultures permanentes, les forêts et les surfaces dédiées à une activité non agricole sont exclues. Néanmoins chaque Etat membre a la possibilité d'un recouplage partiel pouvant aller jusqu'à 25 % pour les cultures arables.

En considérant l'hypothèse du découplage total on peut s'interroger sur ses conséquences sur l'agriculture française. Une représentation de l'offre au niveau régional en utilisant des modèles d'allocation des surfaces, et en se basant sur la marge brute telle qu'elle est fournie par le RICA, permet de voir que cette option se traduirait par une régression des grandes cultures et une extensification de la production de viande bovine. Les surfaces en céréales diminueraient de 5, 4 % tandis que la surface fourragère principale augmenterait de 7,7 % (Barkaoui et Butault, 2003). Il est intéressant de voir que par d'autres approches plus globales, en raisonnant au niveau national on obtient des résultats très proches : -5 % pour les céréales et + 6 % pour les surfaces fourragères (Gohin, 2003). Des études menées au niveau des systèmes de production confirment ce mouvement. Dans les systèmes d'élevage bovin allaitant le découplage conduit à une réduction des cultures au profit des prairies et du cheptel dans ce type d'exploitations (Lherm et al., 2003).

L'intérêt d'une approche au niveau régional est la mise en évidence d'effets spécifiques liés aux conditions locales. Ainsi voit-on les grandes cultures se maintenir dans les zones céréalières du grand Bassin Parisien, la régression touchant les régions les moins bien placées

en termes de coût de production (Barkaoui et Butault, 2003). On retrouve ici le résultat obtenu à partir de modèles d'exploitation théoriques aux Etats-Unis (Lamb et Henderson 2000). L'étude des systèmes céréaliers dans les zones intermédiaires montre que la possibilité de déprise est directement liée au prix des céréales. Si les propositions de janvier 2003 fixant à 95,35 €/t le prix des céréales avaient été retenues, au lieu des 101,31 €/t du compromis de juin, on aurait pu avoir un taux de déprise dans ces zones touchant 9 % des surfaces (Sourie et al., 2003).

Du fait que la régression des surfaces cérésières touche plutôt les terres marginales la baisse de la production est relativement limitée (3,1 % pour le blé tendre selon Gohin, 2003). Cette baisse ne se répercute pas sur la consommation domestique. Elle se reporte sur les exportations qui diminuent de 16,5 % pour le blé tendre. Pour les protéo-oléagineux la diminution de production se traduit par une hausse des importations. Les impacts sur les marchés mondiaux du blé tendre et du maïs sont relativement faibles et les exportations des Etats-Unis augmentent très peu (Benjamin et al. 2003).

La cohérence des résultats obtenus par diverses méthodes et en raisonnant à des niveaux géographiques différents à souligner. Cette cohérence est renforcée par les résultats des simulations effectuées par l'OCDE. Celles-ci montrent que les principaux effets de la réforme au plan européen sont une contraction des terres labourées au profit des pâturages, avec en parallèle une réduction de la densité du cheptel bovin, et aussi une baisse de la production de viande bovine (OCDE, 2004).

Au total, la disparition, ou au moins l'affaiblissement du lien entre aides et obligations de production consécutif au découplage partiel peut avoir des effets mal appréhendés dans les modèles. L'extensification attendue dans les zones d'élevage bovin est a priori positive. Mais les risques de déprise existent tout comme les risques de concentration dans certaines zones (Daniel et Kilkenny, 2002). On peut à tout le moins attendre une restructuration de la production, notamment dans le lait et la viande bovine avec à terme des régions spécialisées dans le naissage, comme le Massif Central, et d'autres régions spécialisées dans l'engraissement, comme l'Ouest de la France. Par ailleurs, des aides accrues et découplées peuvent inciter les propriétaires fonciers à récupérer leurs terres afin de s'en réserver les bénéfices, d'où un effet d'éviction des exploitants agricoles en fermage.

CONCLUSION

La libéralisation des échanges est au cœur du débat sur l'avenir des politiques agricoles. Du GATT en 1948, à l'OMC en 1995, le système commercial multilatéral s'est profondément transformé, en élargissant sa couverture géographique, et son champ d'application avec la prise en compte de l'agriculture, même si formellement les produits agricoles relevaient du champ d'application de l'Accord général, et aussi des textiles et des services. Malgré les réticences de l'Europe et de nombre de pays en développement, les échanges de produits agricoles sont entrés dans une logique marchande, avec pour corollaire une pression croissante sur les aides à ce secteur, et leurs modalités avec la construction de boîtes de couleur différente.

Aujourd'hui, on est dans une situation où s'affrontent les grands exportateurs de biens agricoles, pays riches ou puissances émergentes, et les pays à vieille tradition rurale. Pour ces derniers, les problèmes de politique agricole ne peuvent se réduire à une question simplement économique concernant la place des biens agricoles et alimentaires dans le commerce

mondial. Il convient de tenir compte d'autres éléments relatifs à la place de l'agriculture et des agriculteurs dans nos sociétés développées, sachant que les fonctions de préférence des consommateurs dans les différents pays ne sont pas forcément identiques.

A la rencontre de ces deux registres, l'économique et le politique, une clarification concernant la vision stratégique qui doit sous-tendre la politique agricole nationale et européenne doit être conduite. Peut-on se contenter de chercher une justification aux transferts de la société vers les agriculteurs au-delà des discussions sur les modalités? (la question du découplage). La notion d'indépendance alimentaire paraît d'un maniement délicat. En revanche, la sécurité sanitaire avec les problèmes de traçabilité ouvre des perspectives plus favorables. De ce point de vue le concept de modèle européen de l'agriculture peut constituer un cadre de réflexion fédérateur à condition d'effectuer un certain nombre d'approfondissements pour être opposable aux pays tiers et pour fonder un véritable consensus domestique.

Mais, dans une perspective mondiale, il importe de mieux prendre en considération les pays en développement pour lesquels les effets de la libéralisation des échanges sont très différenciés. La place de l'agriculture dans leur économie, et des populations rurales dans leur développement est telle que tout changement de politique agricole peut avoir des répercussions importantes. Mais il y a des distinctions à établir selon le niveau de développement et la dotation en ressources naturelles et en capital humain. Manifestement, les PMA constituent une catégorie à part. Pour certains d'entre eux, comme le montre le dernier rapport de la CNUCED, l'éventuelle croissance des exportations à attendre de la libéralisation ne serait d'aucun secours, et pourrait même avoir un effet appauvrissant (UNCTAD, 2004). Des mesures particulières leur permettant de réussir le décollage sont alors nécessaires.

Au-delà d'une vision à court terme, il importe d'élargir l'horizon temporel en s'interrogeant sur les risques de pénurie susceptibles de se manifester en raison de l'accroissement démographique attendu dans les prochaines décennies, même s'il n'aura pas l'ampleur annoncée, et de l'accroissement de la demande lié au changement d'habitudes alimentaires dans les pays émergents (Inde et Chine). Dans ce cas, dans quelle mesure les grands exportateurs pourront répondre à cette demande, et comment évolueraient leurs coûts en cas de forte augmentation de leur offre ?

On suppose qu'une demande « robuste » permettra une remontée des cours et, la profitabilité de la production étant améliorée, qu'il y aura une réponse positive de l'offre. Mais à quel niveau se fera cette réponse ? Ainsi, il semblerait que l'élasticité de l'offre se soit accrue dans la période récente aux Etats-Unis (Lin et al., 2000). Qu'en est-il pour les pays pauvres, où déjà on ne sait pas très bien comment réagissent les producteurs aux variations de prix ? Autrement dit, dans un contexte plus tendu, n'aura-t-on pas besoin des capacités productives européennes ? Diverses projections semblent montrer que le rôle de l'agriculture européenne pourrait se révéler important, ce qui laisse des degrés de liberté.

Enfin, les actuels débats sur la délocalisation des emplois vers les pays à main d'œuvre à faible coût remettent sur le devant de la scène la notion de politique industrielle visant à protéger les activités stratégiques. Quel parallèle peut-on faire entre politique industrielle et politique agricole, sachant que la définition d'activité stratégique est matière à discussion ?

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson K., 1995. Lobbying incentives and the pattern of protection in rich and poor countries. *Economic Development and Cultural Change* vol. 43(2) January 1995 : 401-423
- Anderson K., Dimaranan B., Francois J., Hertel T., Hoekman B., Martin W., 2002 The cost of rich (and poor) country protection to developing countries *Journal of African Economies*, Vol. 10(3) :227-257
- Barkaoui A., Butault J-P., 2003. Impact sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la PAC de 2003. Journée du Département ESR : La réforme de la PAC de juin 2003. Paris 10 décembre 2003
- Barnard C., Whittaker G., Westenbarger D., Ahearn M., 1997. Evidence of capitalization of direct government payments into US cropland values *Amer. J. Agr. Econ.* 79(n°5, 1977) : 1642-1650
- Barnard C., Nehring R., Ryan J., Collender R., Quinby B., 2001. Higher cropland values for farm program payments : who gains ? *Agricultural outlook*, AGO-286, Economic Research Service, USDA, Nov. 2001
- Beghin J., Aksoy A., 2003. Agricultural trade and the Doha round : lessons from commodity studies. Annual Bank conference on Development Economics, Paris May 2003).
- Beierle T., 2002 Agricultural trade liberalization-Uruguay , Doha, and beyond. *Journal of World Trade* 36(6) : 1089-1110
- Benjamin C., Houée M., Gueguen C., 2003. Impact du compromis de Luxembourg sur les marchés mondiaux des grandes cultures. Journée du Département ESR : La réforme de la PAC de juin 2003. Paris 10 décembre 2003
- Bohman M., Cooper J., Mullarkey D., Normile M., Skully D., Young E., 1999. The use and abuse of multifunctionality ERS/USDA, Nov.1999
- Bouet A., Bureau J-C . Decreux Y., Jean S., 2003. Is Northern agricultural liberalization beneficial to developing countries ? miméo 06-06-2003.
- Boussard J-M., Groussard R., 1999 : Etats-Unis, Europe et Méditerranée : quelques principes pour les politiques agricoles du prochain siècle. *C.R. Acad. Agric.*, 1999, 85 pp. 153-166
- Brooks J., 2003 Agricultural trade reform, adjustment and poverty : mapping the linkages in Agricultural trade and poverty ? OECD 2003
- Buchanan J.M., Tollison R., Tullock G., 1980. Toward a theory of the rent-seeking society. College station, Texas A&M University Press.
- Buckwell A. (ed.), 1997. Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe Report of an expert group April 1997
- Bullock D., Salhofer K., 2003. Judging agricultural policies : a survey. *Agricultural Economics* 28- 2003- :225-243
- Bureau J-C, Gohin A, Réquillart V., 2002. Faut-il et peut-on supprimer les subventions à l'exportation ? *Communication. Acad. Agric.* 27 Nov. 2002
- Bureau J-C., 2004. Le procès de la PAC . *Sociétal* n° 43 Janvier 2004
- Burfisher M., Hopkins J., 2003. Decoupled payments : Household income transfers in contemporary US agriculture. *ERS USDA Economic Report* n° 822 Feb. 2003
- Daniel K., Kilkenny M., 2002. Découplage des aides à l'agriculture et localisation des activités. *Economie Internationale* (91), 2002 : 73-92
- Daucé P., 2003 Agriculture et monde agricole. Notes et Etudes documentaires. N° 5176 1^{er} Septembre 2003. La documentation Française.
- Dewbre J., Short C., 2002. Alternative policy instruments for agriculture support : consequences for trade, farm income and competitiveness. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 50 (2002) : 443-464

Diao X., Somwaru A., Roe T., 2001. A global analysis of agricultural reform in WTO member countries. *ERS/USDA Agricultural Economic report* n° 802 May 2001

Fabiosa J., Beghin J., Cara S. de Fang C., Isik M., Matthey H., 2003 Agricultural markets liberalization and the Doha round Proceedings of the 25th Conference of Agricultural Economists 16-22 August Durban South Africa

FAO, 2003 World agriculture towards 2015/2030. An FAO perspective, 2003

Francois J., van Meijl H., van Tongeren F., 2003 Economic implications of trade liberalization under the Doha round mimeo April 2003.

Gérard F., Piketty M-G., Boussard J-M., 2003. Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. *Notes et Etudes économiques* n° 19 Décembre 2003. MAAPAR

Gohin A., 2003 La réforme de la PAC de 2003 et le régime du paiement unique : impacts de différentes options de mise en œuvre au niveau français. Journée du Département ESR : La réforme de la PAC de juin 2003. Paris 10 décembre 2003

Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouël C., 1999 : Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles. Document de travail INRA ESR Rennes Fév. 1999

Gohin A., Moschini G-C., 2004 Evaluating the market and welfare impacts of agricultural policies in developed countries: Comparison of partial and general equilibrium measures . Conference on policy modelling (ECOMOD 2004) Paris June 30-July 2, 2004

Guillaumont P., Guillaumont-Jeanneney S., Jacquet L. Chauvet P., B. Savoye B., 2003. Atténuer la vulnérabilité au choc de prix : un rôle pour l'aide internationale. Annual Bank Conference on Development Economics, Paris May 2003)

Guyomard H., Mahé L., Munk K., Roe T., 1994 L 'agriculture au GATT et la réforme de la PAC : l'éclairage de l'économie politique et de l'économie publique. *Economie Rurale* n° 220-221 Mars-Juin 1994 : 175-180

Hertel T., 2002 Applied general equilibrium analysis of agricultural and resource policies in Handbook of Agricultural Economics Vol 2A Agriculture and its external linkages edited by Bruce L. Gardner and Gordon C. Rausser North Holland Chap 26 :1373-1419

IFPRI, 2003 International Food Policy Research Institute. How much does it hurt. The Impact of Agricultural Trade Policies on developing countries, August 2003

Janvry de A., Sadoulet E., 1995. Quantitative development policy analysis. The Johns Hopkins University Press Chap. 12

Hoekman B., Ng F., Olarreaga M., 2002. Reducing agricultural tariffs versus domestic support: What's more important for developing countries? World Bank Policy research Working Paper 2918, October 2002.

Lamb R., Henderson J., 2000. FAIR Act implications for land values in the Corn Belt. *Review of Agricultural Economics* Vol. 22 n°1 : 102-119

Lamy P., 2004 Le modèle agricole européen au défi des négociations commerciales internationales ? *Economie Rurale* n° 279 Janvier-Février 2004 : 66-73

Lherm M., Veysset P., Bebin D., 2003 Impacts possibles de la réforme de la PAC de juin 2003 et de ses différentes options d'application sur des exploitations d'élevage bovin allaitants. Journée du Département ESR : La réforme de la PAC de juin 2003. Paris 10 décembre 2003

Lin W., Westcott P., Skinner R., Sanford S., De La Torre Ugarte D., 2000. Supply response under the 1996 Farm Act and the implications for the US field crops sector. *Technical Bulletin* 1888, Economic Research Service. USDA Sept. 2000

Mahé L-P., Ortalo-Magné F., 2001 Politique agricole- Un modèle européen. Groupe d'Economie Mondiale. *Presses de Sciences Po* 225p

Matthews A., 2002 Les pays en développement et les négociations de l'OMC sur la libéralisation des échanges agricoles, *Economie Rurale* n° 267 :5-18

Messerlin P., 2002, Agriculture in the Doha agenda World Bank roundtable on Policy research in preparation for the 5th WTO Ministerial, Cairo, May 20-21 2002.

OCDE, 2004. Analyse de la réforme de la PAC de 2003.

Olsson K. E., 2002. Regards croisés sur les politiques agricoles *Compte rendu des débats. Société française d'Economie Rurale* colloque Europe/Etats-Unis, 9-10 Octobre 2002

OMC, 2003 Rapport sur le commerce mondial 2003

OMC, 2004. Rapport sur le commerce mondial 2004

Petit M., 1999 Peut-on identifier les déterminants des politiques agricoles ? *C. R. Acad. Agric. Fr.*, 1999 ; 85, n°2 :169-170

Petit M., 2002 Le modèle agricole européen est-il acceptable par les pays tiers ? *Economie Rurale* 267 janvier-Février 2002 :125-132

Rainelli M., 2003 La nouvelle théorie du commerce international. *Editions La découverte ; Collection Repères*

Sourie J-C., Millet G., Guinde L., Wepierre A-S., 2003 La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières des régions intermédiaires. Journée du Département ESR : La réforme de la PAC de juin 2003. Paris 10 décembre 2003

Skees J., 2000. Programmes d'assurance agricole : les enseignements du passé, les défis pour l'avenir, in *Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole. OCDE 2000.*

Tokarick S., 2003. Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium. IMF Working Paper WP/O3/110

Tongeren van F., Meijl van H., Surry Y., 2001. Global models applied to agricultural and trade policies : a review and assessment *Agricultural Economics* 26 (2001) 149-172.

UNCTAD, 2004. The least developed countries report 2004. Linking international trade with poverty reduction . United Nations Publications.

Westhoff P., Fabiosa J., Beghin J., Meyers W., 2004. Challenges in modelling the effects of trade agreements on the agricultural sector. World Bank Working Paper 04-WP 358 April 2004.

World Bank, 2003 Global economic prospects. Realizing the development promise of the Doha Agenda.