

La réforme de la PAC de juin 2003 : quels impacts sur les céréales ?

Ph. Burny¹

1. Introduction

Le 25 mars 1999, le Conseil européen de Berlin définissait ce que l'on a appelé l'« Agenda 2000 », qui balisait les politiques menées, dans tous les domaines, par l'Union européenne. Parmi ces politiques se trouve, bien entendu, la seule politique qui soit essentiellement décidée au niveau européen et mise en œuvre selon des règles unifiées, à savoir la Politique Agricole Commune.

En matière agricole, l'Agenda 2000 prévoit un approfondissement de la réforme fondamentale de 1992, qui a ouvert la voie à un abaissement des prix d'intervention dans les principaux secteurs de l'agriculture européenne (dont les céréales, qui sont à la base de la PAC), ainsi qu'à l'instauration des paiements compensatoires, censés contrebalancer la perte de revenus entraînée par la diminution des prix d'intervention, laquelle est censée provoquer la diminution du prix du marché, les stocks à l'intervention étant devenus un débouché « normal ».

L'Agenda porte sur une période relativement longue, à savoir sept ans, de 2000 à 2006 inclus. Cela permet à chacun de se positionner à moyen terme dans un cadre prévisible. Mais cela présente également un inconvénient, si on a décidé une mesure qui se révèle inadéquate, elle peut avoir des conséquences négatives pendant sept ans. Concernant la PAC, il a donc été décidé en 1999 de faire une évaluation de l'Agenda 2000 à mi-parcours, soit en 2003. Ce qui ne devait être qu'une « simple » évaluation s'est cependant avéré être un nouveau tournant de la PAC, avec l'instauration du « découplage » des aides. Mais qu'en est-il en réalité ? Ce découplage est-il une véritable révolution ou bien n'est-il qu'une évolution prévisible des mesures prises antérieurement ? Les conséquences du découplage seraient-elles drastiques ou, au contraire, minimales ?

2. Le découplage des aides, un fait nouveau ?

A l'origine, la PAC a mis au point différentes organisations communes de marché (OCM) relatives aux diverses productions européennes : les céréales, la viande bovine, le sucre, le lait et ses dérivés (dont surtout le beurre et la poudre de lait écrémé), les oléagineux, ...

¹ Attaché scientifique au Centre wallon de Recherches agronomiques
Maître de conférence à la Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux

Chaque OCM avait sa « vie propre » avec une série de mesures spécifiques et même un vocabulaire particulier. Cette situation pouvait parfois manquer de cohérence. Néanmoins, on peut dire d'une manière générale, et c'est le cas pour les principales productions, que l'intervention publique visait à garantir un prix de vente minimum départ ferme. L'aide était alors « doublement » couplée, puisqu'elle était liée d'une part à la nature du produit (l'aide pour le froment était du ressort de l'OCM « céréales », l'aide pour le colza dépendait de l'OCM « oléagineux », etc ...), et, d'autre part à la quantité effectivement produite. Par exemple, si le prix d'intervention était de 8 FB/kg de froment et que le cours du marché mondial atteignait 5 FB/kg, l'aide valait donc 3 FB/kg. Celui qui vendait une tonne de froment recevait 3 000 FB d'aide, celui qui vendait 10 tonnes, 30 000 FB.

La réforme du 30 juin 1992 introduit plusieurs modifications importantes. Il faut tout d'abord signaler que les céréales, les oléagineux et les protéagineux, tout en continuant de disposer d'OCM spécifiques et de niveaux d'aide particuliers, se retrouvent cependant liés par un règlement relatif aux « cultures arables ». En effet, le pourcentage de jachère obligatoire (et voilà déjà la conditionnalité !) est fixé pour la somme des superficies en céréales, oléagineux, protéagineux et jachère.

Pour les céréales, le système du prix d'intervention est maintenu, mais à un niveau plus faible qu'auparavant. L'aide reste ici doublement couplée (nature et quantité du produit). Cependant, les « aides compensatoires », qui complètent le système du stockage public, sont elles, quelque peu découplées puisque le montant de l'aide est fixé en fonction d'un rendement historique, et donc théorique, et non pas selon la quantité effectivement produite sur la parcelle concernée. L'aide n'est donc plus couplée directement qu'à la nature du produit et non plus à la quantité (même si le rendement effectif est, le plus souvent, proche du rendement historique).

Par ailleurs, le règlement de 1992 stipule que l'aide accordée aux protéagineux est désormais proportionnelle aux rendements historiques en céréales. Pour les oléagineux, les Etats membres ont le choix : ils peuvent faire dépendre le montant de l'aide soit du rendement régional historique en oléagineux, soit du rendement régional historique en céréales. L'aide est forfaitaire et est donc découplée de la quantité effectivement produite. Par ailleurs, elle apparaît également quelque peu découplée par rapport à la nature de la culture : s'il faut bien cultiver des protéagineux pour obtenir l'aide « protéagineux », le montant de celle-ci dépend du rendement théorique d'une autre culture, à savoir les céréales.

Enfin, il faut également signaler que ce qui précède concerne le « régime général ». Pour les « petits producteurs », c'est-à-dire ceux qui font une demande d'aide pour une superficie ne permettant pas de dépasser une production théorique de 92 tonnes de céréales (4,6 tonnes/ha de rendement communautaire moyen en céréales X 20 ha, superficie censée faire la limite entre petites et grandes exploitations), c'est le « régime simplifié » qui s'applique. Outre le fait qu'il n'y a plus de jachère obligatoire, on instaure ici un niveau d'aide identique quelle que soit la culture pratiquée : céréales, oléagineux ou protéagineux ! Là encore, c'est le rendement régional historique en céréales qui sert de base au calcul du montant des aides.

L'Agenda 2000 accentue les orientations de la réforme de 1992 : baisse des prix institutionnels et augmentation des aides compensatoires. Mais, de plus, il harmonise le niveau des aides pour les cultures arables. Comme toujours, c'est le rendement régional

historique en céréales qui sert de base (alignement de l'aide aux terres gelées sur l'aide aux céréales à partir de la campagne 2001/02, alignement de l'aide aux oléagineux à partir de 2002/03, aide aux protéagineux de 72,5 euros/tonne x le rendement historique régional en céréales à partir de 2000/01).

3. La réforme du 26 juin 2003 et le découplage

La révision à mi-terme de l'Agenda 2000 a conduit à une véritable réforme de la PAC qui a pour buts essentiels de garantir un revenu aux agriculteurs tout en permettant la meilleure adéquation possible entre l'offre et la demande de produits agricoles. Le mécanisme de l'intervention doit en revenir à sa philosophie première, à savoir une intervention conjoncturelle, et non structurelle, des pouvoirs publics sur le marché.

Le découplage des aides, calculées sur une base historique récente (2000-2002) assure un revenu minimum aux producteurs en dehors de toute circonstance nationale, européenne ou mondiale. Par ailleurs, les agriculteurs disposent d'une plus grande souplesse dans le choix des productions, qui doivent mieux répondre aux signaux du marché et, en conséquence, limiter le niveau des stocks, réduire, voire annuler, les subventions à l'exportation et autoriser une moindre protection aux frontières. Il est à noter que ceci renforce notre position dans les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce, les aides découplées étant placées dans la « boîte verte », celle qui contient des mesures publiques qui n'ont pas d'influence sur le niveau de production et sont donc autorisées sans problèmes.

Au départ, l'idée de la Commission européenne était de découpler toutes les aides et de permettre la plus grande liberté en matière de choix de productions pouvant activer les droits à l'aide.

Vu l'opposition de certains Etats membres, cependant, des restrictions sont rapidement apparues : tous les secteurs ne sont pas concernés dans un premier temps, les secteurs concernés peuvent encore maintenir un certain niveau de couplage et les superficies en fruits, en légumes et en pomme de terre de consommation ne peuvent activer les droits à l'aide.

Si le découplage, pratiqué dès 2005 en Région Wallonne, autorise une plus grande flexibilité qu'auparavant en matière de production, on constate néanmoins que ce découplage ne concerne qu'une partie des OCM, qu'il y a des restrictions dans les substitutions possibles et que les quotas sucriers et laitiers sont maintenus jusqu'à nouvel ordre.

4. Conséquences du découplage sur le marché des céréales

Il faut d'abord remarquer qu'il est difficile d'isoler l'impact du découplage sur le marché futur des céréales lorsque l'on considère les événements politiques majeurs récents ou à venir ainsi que les multiples inconnues qui ne manqueront pas d'influencer le secteur céréalier dans les prochaines années. On peut citer à ce propos l'élargissement de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, l'évolution de la parité euro/dollar, l'issue des négociations de l'OMC, l'émergence de nouveaux exportateurs, l'évolution des rendements en grains, ...

Néanmoins, il existe plusieurs modèles économétriques qui tentent de cerner l'impact de la réforme de 2003, et en particulier du découplage des aides, sur le marché européen et/ou mondial des céréales. La Commission européenne, l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique, l'Institut National de Recherche Agronomique en France, le Ministère de l'Agriculture des Etats-Unis, diverses universités et institutions scientifiques ont tenté de cerner le sens et l'ampleur de l'influence de la réforme de la PAC sur les grandes productions agricoles.

Les modèles utilisés sont soit dynamiques, soit statiques et reflètent soit un équilibre général, soit un équilibre partiel. Ils se basent sur des hypothèses et des données variables, notamment en ce qui concerne l'élasticité de la production et de la demande par rapport au prix.

Tous les modèles se réfèrent à un scénario de base, généralement la mise en œuvre complète de l'Agenda 2000 tel que défini le 25 mai 1999. Ensuite, deux scénarios sont le plus souvent examinés : le découplage total (y compris pour le secteur de la viande bovine) et le découplage partiel.

La plupart des modèles font des prévisions à moyen terme (2009, 2010, 2012, ...).

Quel pourrait être, finalement, l'impact de la réforme de 2003 par rapport à la situation qui aurait existé en appliquant l'Agenda 2000 ? La grande majorité des modèles convergent pour dire que cet impact sera faiblement négatif sur la superficie en céréales et en oléagineux. La diminution de la superficie se limiterait à une poignée de %, même pour le découplage total (ce qui n'est pas le cas en Wallonie où l'aide à la vache allaitante reste couplée).

De plus, si l'on examine les diverses espèces de céréales, on observe que l'impact sera le plus faible sur le froment tendre, qui est de loin la principale céréale en Wallonie. L'impact serait un peu plus important sur le seigle (qui ne sera plus admis à l'intervention) et sur le riz et le froment dur (qui bénéficiaient de régimes spéciaux et verront leur taux de protection diminuer sensiblement).

Concernant les prix, on devrait observer une légère baisse au niveau communautaire et une légère hausse au niveau international.

Pour la Région Wallonne, l'impact de la réforme de 2003, isolée des autres facteurs, devrait donc être très limité.

5. *Qu'en est-il des premiers résultats concrets ?*

Selon la société Toepfer, citée dans le numéro du 10 janvier 2005 d'Agra Europe, les emblavements 2005 en céréales sont prévus en baisse de 2,6 % dans l'Union européenne à 25. Cette diminution est en fait due à la hausse du taux de jachère, qui passe de 5 à 10 %. Dans l'Union à Quinze, la superficie céréalière passe de 36,6 millions d'hectares en 2004 à 35,3 millions d'hectares en 2005. Dans les dix nouveaux Etats membres, où le gel des terres n'est pas encore obligatoire, les emblavements passeraient de 15,7 à 15,4 millions d'hectares.

A l'intérieur du groupe des céréales, on observerait, pour l'Union à 25, une hausse de 1% de la superficie en froment, avec 19,7 millions d'ha, et une baisse de 5,3% pour l'orge avec 12,4 millions d'ha.

Concernant les prix, ils ont été faibles au cours de l'année 2004, des restitutions ont été nécessaires à l'exportation et plusieurs millions de tonnes ont été mises à l'intervention.

En ce qui concerne la Belgique, une enquête postale a été réalisée le 15 novembre 2004 par le Service Public Fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie, auprès de 13 600 agriculteurs (tableau 1)

Tableau 1 : Evolution des superficies en céréales et en colza d'hiver en Belgique et en Région wallonne de 2004 à 2005.

	Belgique		Région wallonne	
	2005	2005/2004	2005	2005/2004
Froment d'hiver	195531	+ 1,6%	126078	+ 1,5%
Epeautre	10037	- 3,9%	9657	- 4,7%
Seigle	2230	+ 7,2%	716	- 25,2%
Orge	32619	+ 2,2%	23463	+ 7,3%
Triticale	7444	- 15,0%	1906	- 20,8%
Colza d'hiver	6048	- 2,1%	5810	- 3,3%

Source : SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie

On constate, tant en Région wallonne qu'au niveau national, une large prédominance du froment d'hiver, dont la superficie ensencée a encore augmenté par rapport à la campagne précédente. En Wallonie (au contraire de la Flandre), la deuxième culture céréalière, à savoir l'orge (orge d'hiver + escourgeon), a encore sensiblement progressé. Par contre, des céréales secondaires comme l'épeautre, le seigle et le triticale ont régressé parfois nettement. Quant au colza d'hiver, il enregistre une faible régression de l'ordre de 3%. Au total, les superficies ensencées en cultures d'hiver ont progressé de 1,2% en Wallonie et 0,8% en Belgique.

On n'observe donc pas, chez nous, d'impact négatif de la réforme de 2003 sur l'ensemble céréales + oléagineux.

6. Et l'avenir ?

L'élargissement de l'Union européenne se poursuivra rapidement. La Roumanie, qui est un grand pays agricole, devrait devenir membre en 2007. Il en est de même pour la Bulgarie. La Croatie souhaite aussi devenir rapidement membre de l'UE.

L'influence de ces pays sur les 25 devrait rester modeste, mais il n'en sera peut-être pas de même de deux grands pays qui, eux aussi, veulent devenir membres de l'UE le plus rapidement possible. Le Président ukrainien fraîchement élu vient de déclarer que son pays était candidat à l'adhésion. Or, l'Ukraine est l'ancien « grenier à blé » de l'Europe. Elle n'a d'ailleurs pas attendu d'exporter ses céréales vers l'Union lorsque sa récolte est excédentaire. Quant à la Turquie, sa population serait la plus importante de tous les Etats membres et l'on

estime que son adhésion coûterait autant, sur le plan agricole, que les dix nouveaux membres de 2004 réunis...

Au niveau des négociations de l'OMC, le découplage a renforcé la position de l'Europe et la conclusion d'un accord ne devrait plus guère entraîner de contraintes supplémentaires. Ceci n'empêchera cependant pas des pays en plein développement, comme le Brésil, de devenir de sérieux concurrents.

A propos de la PAC elle-même, des changements non négligeables devraient intervenir, avec notamment une application plus vaste du découplage. On pense notamment ici à la réforme de l'OCM sucre, qui ira vers une réduction des quotas et des prix garantis et l'application d'aides compensatoires. Dans ces conditions, les betteraves ne seront-elles pas substituées par le froment ? Encore une fois, ce seront les rentabilités relatives des productions qui guideront le choix des agriculteurs, avec pour limites les contraintes agronomiques.

Autre question, à plus long terme : qu'advient-il des quotas laitiers ?

Il apparaît donc assez clairement que le choix des producteurs sera plus large demain qu'aujourd'hui, du moins sur le plan économique. Il existe cependant diverses contraintes, non seulement agronomiques (rotation par exemple), mais aussi environnementales ou encore relatives à la santé et au bien-être des animaux.

7. Conclusions

Le découplage des aides tel qu'appliqué en Région wallonne, à partir de 2005, n'est pas une réelle nouveauté et n'a pas eu de conséquence tangible sur la superficie emblavée en céréales et oléagineux, confirmant les prévisions des divers modèles économétriques mis au point (bien que cela ne soit guère significatif, on constate même une très légère hausse en Wallonie alors que des modèles prévoient une très légère baisse à moyen terme).

Malgré les diverses contraintes, dont notamment la conditionnalité des aides, il est probable qu'une plus grande souplesse et, donc, des impacts plus importants, soient observés à l'avenir, avec l'extension progressive du découplage vers d'autres productions.

A l'avenir, on observera une plus grande orientation vers le marché, ce qui devrait inviter les agriculteurs à s'investir plus dans l'aval, se grouper, définir des stratégies à moyen terme et proposer des produits spécifiques capables de rémunérer correctement le travail accompli.

8. Bibliographie

- BARKAOUI, A et BUTAULT, JP (2003). Impact sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la PAC de 2003. INRA.
- BASCOU P, LONDERO P. and MUNCH W. (2004). Research on the EU direct Payments Schemes, 2003 CAP Reform: Key Findings and Research Issues. ERS (USDA) – Farm Foundation Meeting. Washington.
- BENJAMIN C., HOUEE IM et GUEGUEN C. (2003). Impact du compromis de Luxembourg sur les marchés mondiaux des grandes cultures. INRA.
- BINFIELD J. (2004). Modeling the Introduction of Decoupled Payments in the EU : An Example. FAPRI, ERS (USDA) – Farm Foundation Meeting. Washington.
- BONNARD L. (2004). Réforme de la PAC. Quelles conséquences pour la production de céréales en France. Perspectives agricoles n° 303.
- CONFORTI P. (2004). Analysing Decoupling with the Gtap : The 2003 CAP Reform. ERS (USDA) – Farm Foundation Meeting. Washington.
- Direction générale de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne (2003). Propositions MTR : problématique du découplage.
- GARDNER B. (2003). The Reformed CAP. A Complete Guide. Food Policy International. Harewood.
- GOHIN A. (2003). La réforme de la PAC en 2003 et le régime de paiement unique: impact de différentes options de mise en oeuvre au niveau français. INRA.
- GOHIN A. (2004). Modeling Farm decoupled Payments. Comparison of Partial and General Equilibrium Evaluation. ERS (USDA) - Farm Foundation Meeting. Washington.
- GOODWIN B. and MISHRA A. (2004). Are "Decoupled" Farm Program Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation ERS (USDA) - Farm Foundation Meeting. Washington.
- HENRY de FRAHAN B. (2003). Effets attendus de la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 sur l'agriculture belge. 3^{ème} symposium de l'ABER. Louvain-la-Neuve.
- JENSEN H.G. and FRANDBSEN S.E. (2004). Impact of Eastern European Accession and the 2003 Reform of the CAP. SJFI Working Paper n° 1/2004.
- MATHIEU M.A. et RAMANANTSOA J. (2003). Simulation du découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI.
- MUNCH W. (2004). Overview of the 2003 CAP Reform and EU decoupled Payments. ERS (USDA) - Farm Foundation Meeting. Washington.
- OECD (2004). Analysis of the 2003 CAP Reform.
- RENARD J. (2005). La réforme de la Politique Agricole Commune (juin 2003). Et après ? Table ronde de l'ABER. Hier, aujourd'hui, demain. Bruxelles.
- Service Public Fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie (2005). Résultats de l'enquête au 15 novembre 2004.
- SOURIE J.C., MILLET G., GUINDE L. et WEPIERRE A.S. (2003). La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières des régions intermédiaires. INRA.
- WESTCOTT P. (2004). Overview of the 2002 Farm Act and US Program Payments : Modeling Issues and Challenges. ERS (USDA) - Farm Foundation Meeting. Washington.
- WILHERM R. (2004). Economics of the Common Agricultural Policy. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Commission.

9. ANNEXE

9.1. Quelques exemples de résultants de modèles économétriques

9.1.1. GOHIN A.

Modèle MEGAAF. Modèle d'Equilibre Général de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire français.

Modèle statique.

4 options :

- « aide historique » : découplage complet. Régime du paiement unique par exploitation
- « prime unique » : prime unique à la surface au niveau national
- « découplage partiel » : couplage à 25% pour les COP, 100% pour les vaches allaitantes, 40% pour les primes à l'abattage des bovins et 50% pour les primes ovins-caprins
- « prime fourragère » : les aides directes pour les productions animales sont transformées en paiement unique pour les superficies fourragères.

Scénario de référence : application de l'Agenda 2000

Principaux résultats

Variations en pourcentage par rapport à la situation de référence

	« Aide historique »	« Paiement unique »	« Découplage partiel »	« Prime fourragère »
Superficie arable	- 5.1	- 6.5	- 2.7	- 5.5
Superficie fourragère	+ 6.0	+ 7.8	+ 3.2	+ 3.7
Production de blé tendre	- 3.1	- 4.1	-1.5	- 3.4
Exportation de blé tendre sur le marché mondial	- 16.5	-23.4	- 7.9	- 19.1
Production d'orge	- 4.5	- 5.7	- 2.6	- 3.8
Exportations d'orge sur le marché mondial	- 16.1	- 22.2	- 8.4	- 13.4
Valeur ajoutée des grandes cultures	- 1.2	- 8.7	- 2.6	- 4.2

9.1.2. BENJAMIN C., HOUEE M et GUEGUEN C.

Modèle WEMAC : World Econometric Modeling of Agricultural Crops.

Modèle d'équilibre partiel multi-marchés.

Modèle dynamique. Prévision à court et à moyen terme.

2 options :

- a) Découplage total
 b) Découplage partiel : les aides COP restent couplées à 25%

Situation de référence : application de l'Agenda 2000.

Principaux résultats.

Impacts de la réforme sur la production de l'Union européenne à quinze en 2009

	Situation de référence (x 1000 t)	Découplage partiel (%)	Découplage total (%)
Blé tendre	106969	+ 1.77	+ 2.10
Maïs	43657	- 3.24	- 4.30
Orge	60620	- 0.65	- 0.71
Riz	1958	- 6.09	- 5.15
Autres céréales	19097	- 13.82	- 17.46
Colza	15057	+ 3.07	+ 3.85
Soja	1982	+ 40.53	+ 51.52
Tournesol	4359	+ 11.87	+ 15.23

9.1.3. OCDE

Modèles relatifs à l'Union européenne à Quinze

Référence : projections de l'OCDE relatives à l'application de l'Agenda 2000

2 modèles :

- PEM (Policy Evaluation Model), modèle statique, référence 2002
- AGLINK, relatif à la dynamique des marchés pour 2005-2008, référence = situation avec l'Agenda 2000

2 options :

- a) découplage maximum pour tous les produits et dans tous les Etats membres
- b) découplage minimum permis dans tous les Etats membres

Résultats relatifs au découplage maximum

➤ Modèle PEM

	Froment	Céréales fourragères	Oléagineux
Superficie	- 2.2 %	- 2.5 %	- 2.8 %
Rendement	+ 1.9 %	+ 1.8 %	+ 1.8 %
Production	- 0.3 %	- 0.7 %	- 0.7 %

➤ Modèle AGLINK (situation en 2008)

	Froment	Céréales fourragères	Oléagineux
Superficie	- 0.5 %	0.0 %	- 0.4 %
Rendement	0.0 %	+ 0.1 %	0.0 %
Production	- 0.5 %	+ 0.1 %	- 0.4 %
Consommation	+ 0.3 %	- 0.1 %	0.0 %
Prix	- 0.1 %	+ 0.5 %	+ 0.1 %

9.1.4. BINFIELD

Modèle GOLD. Modèle dynamique d'équilibre partiel
Relatif à l'Union européenne à Quinze

	Base (x 1000 ha)	Découplage Maximum (%)	Découplage Minimum (%)
Froment tendre	14282	- 0.6	- 0.4
Froment dur	3798	- 4.9	-4.4
Orge	10750	- 0.4	- 0.4
Maïs	4371	- 0.3	- 0.3
Seigle	960	- 8.8	- 8.7
Riz	391	- 1.6	- 1.6
Oléagineux	4984	- 0.6	- 0.2
Total	39537	- 1.2	- 0.9