

Les politiques agricoles: principes économiques et mise en œuvre

Sophie Thoyer

thoyer@supagro.inra.fr



Quizz

A quoi sert la PAC?

Pouvez vous citer les objectifs de la PAC lorsqu'elle fut mise en place par la Communauté Economique Européenne en 1957 (Traité de Rome)?



Contexte

- Objectif politique: unification européenne, après la seconde guerre mondiale
- Objectif d'auto-suffisance: Europe largement déficitaire en produits alimentaires de base
- Objectif de relance économique: l'agriculture est le secteur le plus important - 22% de la population active, 10% du PIB – qui peut tirer la croissance économique. Fermes encore très petites et très peu modernisées
- Le traité de Rome de 1957 institue la Communauté Économique Européenne entre Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays Bas, RFA et prévoit la mise en place d'une politique agricole commune

Les 5 objectifs de la PAC dans le Traité de Rome

- Accroître la productivité de l'agriculture, par le progrès technique et l'emploi optimal des facteurs de production
- Assurer ainsi un niveau de vie équitable aux populations agricoles par un relèvement du revenu des agriculteurs
- Stabiliser les marchés
- Garantir la sécurité des approvisionnements
- Assurer des prix raisonnables aux consommateurs

Des principes communs pour une politique commune

Etablis par la Conférence de Stresa (1958)

• **Unicité des marchés:**

- Libre circulation des produits,
- Un système commun de prix
- Des réglementations communes

• **Préférence communautaire:**

- protection aux frontières de l'Europe

• **Solidarité financière:**

- Création en 1962 du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA)
- Les Etats membres contribuent au prorata de leurs richesses (fondé sur PNB et TVA)

La PAC, c'est donc:

Un ensemble d'interventions publiques:

- coordonnées à l'échelle de l'Europe
- dotées de moyens budgétaires communs,
- un marché commun (pas de restrictions d'échanges entre Etats membres)
- avec une protection commune aux frontières de l'Europe pour assurer la préférence communautaire

Afin:

- d'atteindre des objectifs partagés à l'échelle de l'Europe

En évitant:

- de créer des situations de concurrence déloyale

Les objectifs de la PAC ont évolué ...

De

- Assurer l'auto-suffisance alimentaire
- Tirer la croissance économique et générer des devises
- Libérer de la MO pour l'industrialisation et la financer
- Nourrir la population à faible coûts pour être compétitif dans la division internationale du travail

À:

- Entretenir l'espace rural, l'environnement et les paysages
- Créer ou maintenir de l'emploi
- Nourrir le monde
- Améliorer la qualité de vie etc.

Objectifs compatibles? Comment se fait le consensus européen sur ces objectifs?

- **Mais faut-il intervenir?**

- Arguments pour aider le secteur agricole?

- Arguments pour ne pas aider le secteur agricole?

Quizz

Quels sont les instruments d'intervention d'une politique agricole?

- Intervention sur les prix (produits, intrants)
- Contrôle des quantités produites
- Aide aux revenus des agriculteurs
- Aides aux investissements et aux structures
- Incitations et réglementations sur les pratiques et les produits

Impact de ces politiques publiques:

- Sur la distribution du revenu: gagnants et perdants ?
Producteurs / consommateurs / contribuables

- Sur l'efficacité de l'utilisation des ressources: travail, terre, capital ?

- Sur les marchés mondiaux agricoles ?

- Sur les coûts administratifs de mise en œuvre et contrôle ?

1) Intervention sur les prix

Caractéristiques des prix agricoles:

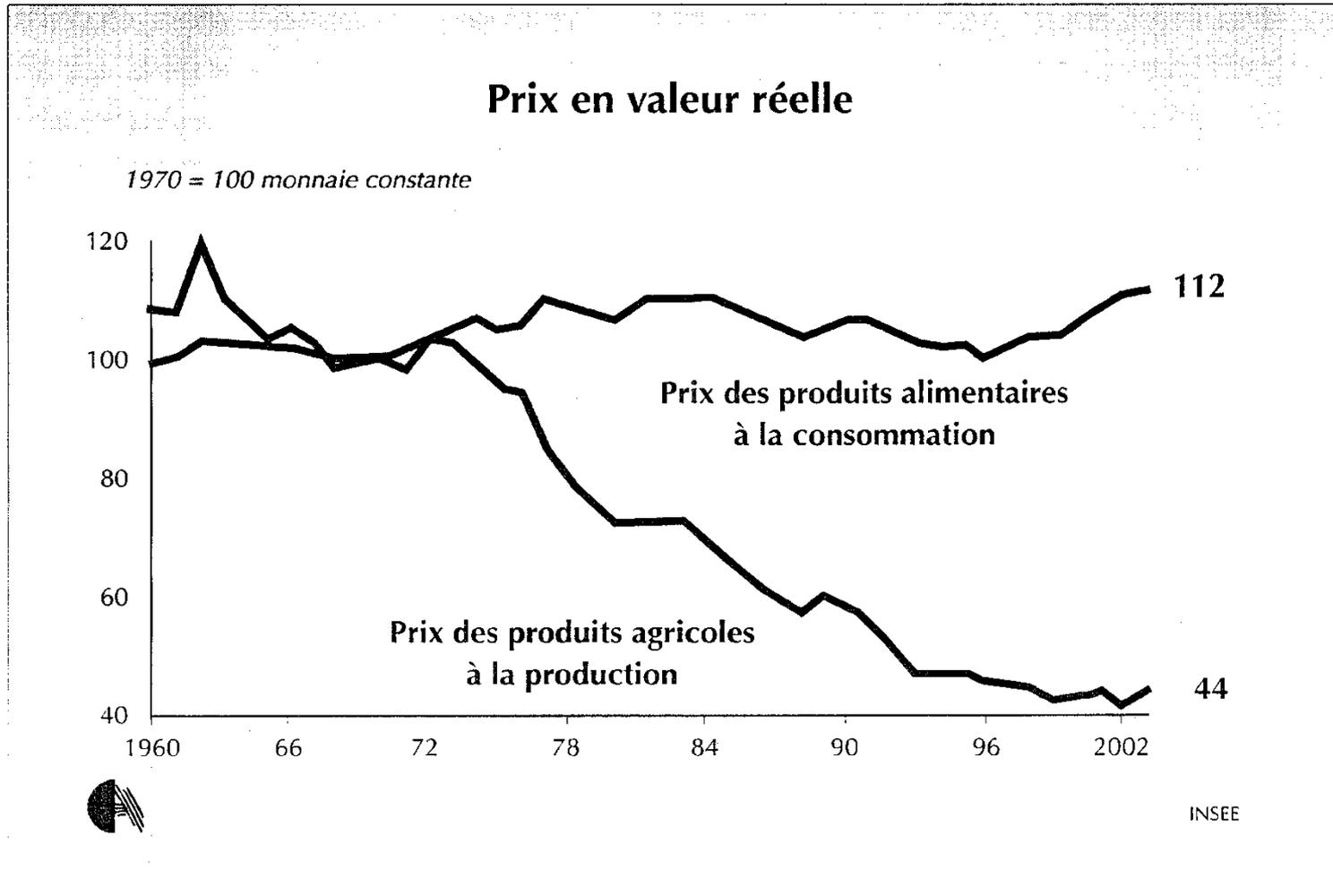
- Rapport offre/demande: baisse tendancielle entre 1930 et 2007
- Instabilité voire même volatilité, surtout depuis 2008

Comment stabiliser et soutenir les prix trop faibles?

- le système des prix garantis
- le système de compensation des prix: deficiency payments

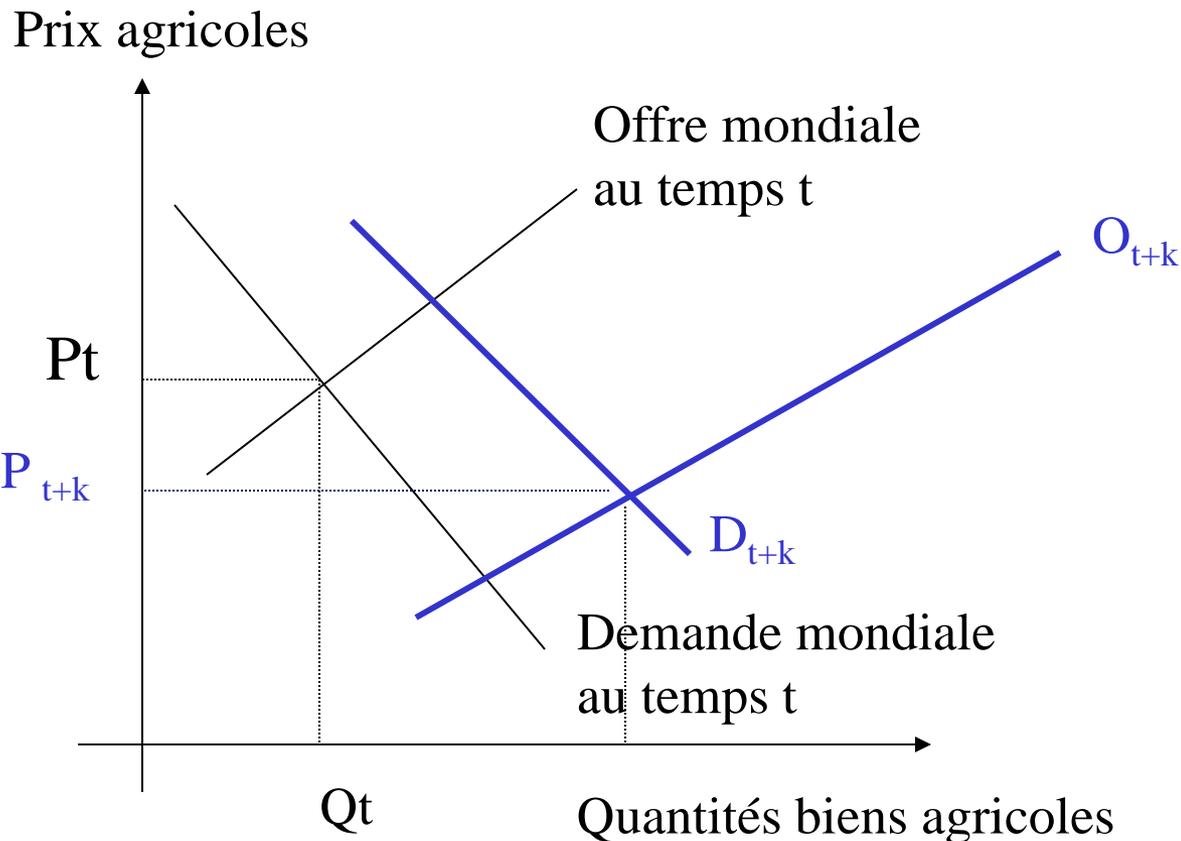


Tendance des prix sur le marché mondial



Question: que se passe t-il depuis 2007?

Baisse tendancielle des prix agricoles... jusqu'en 2007!



- Tendance à la baisse des prix mondiaux (inélasticité de D et O, progrès technique rapide)
- Manque de pouvoir de marchandage des agriculteurs face au secteur aval



Et des prix sont très volatiles !

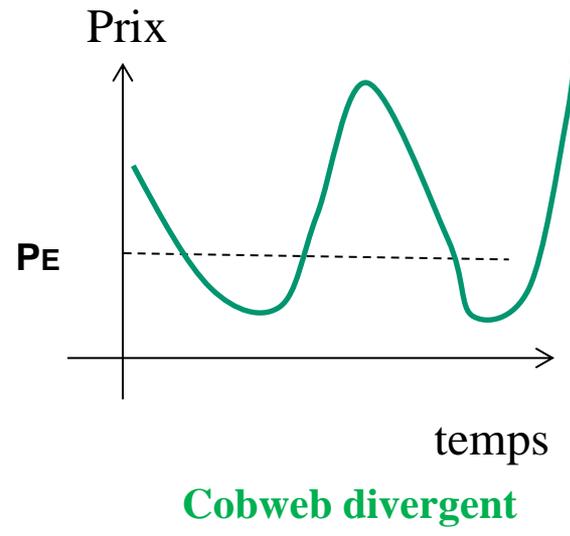
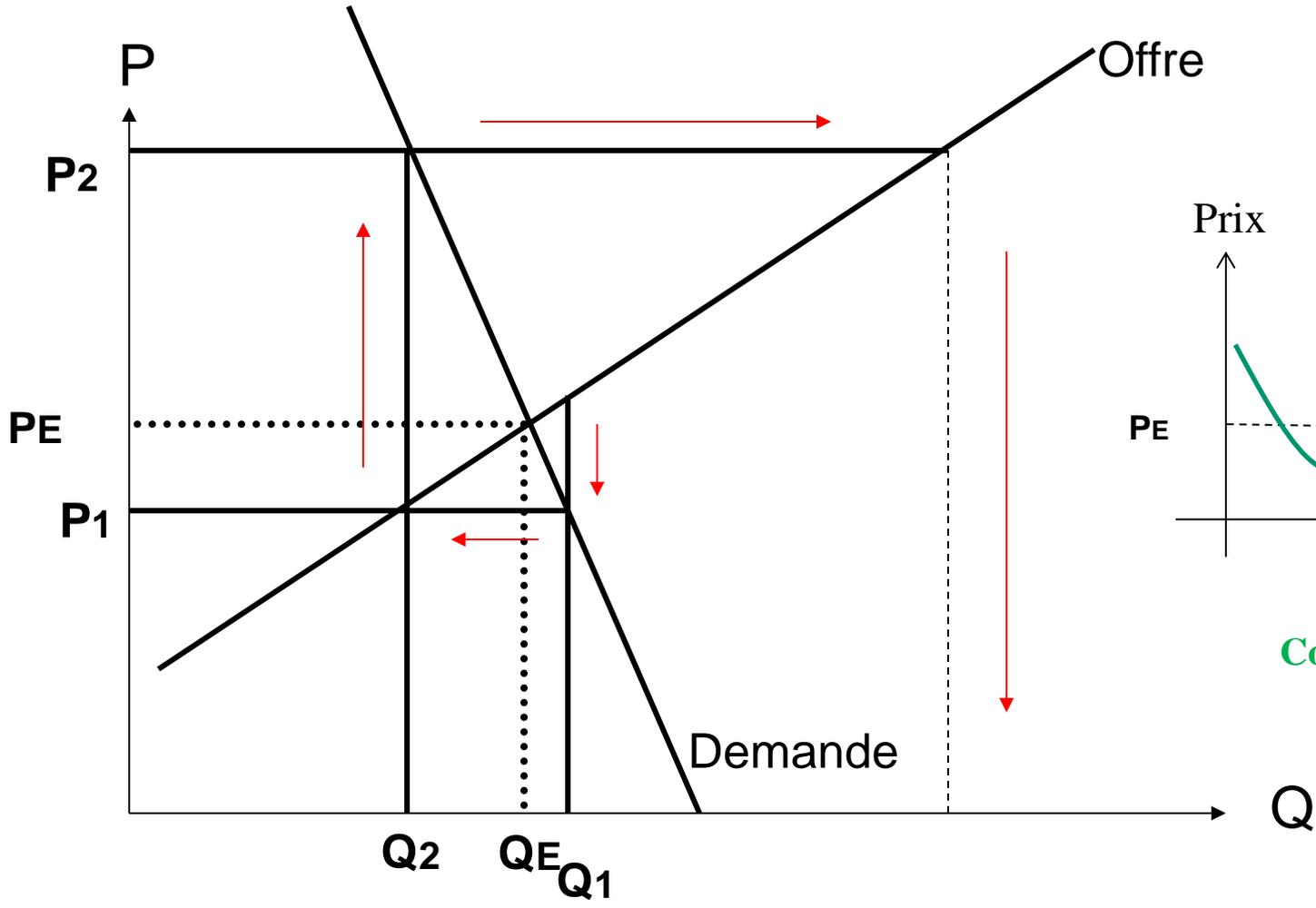
Pourquoi?



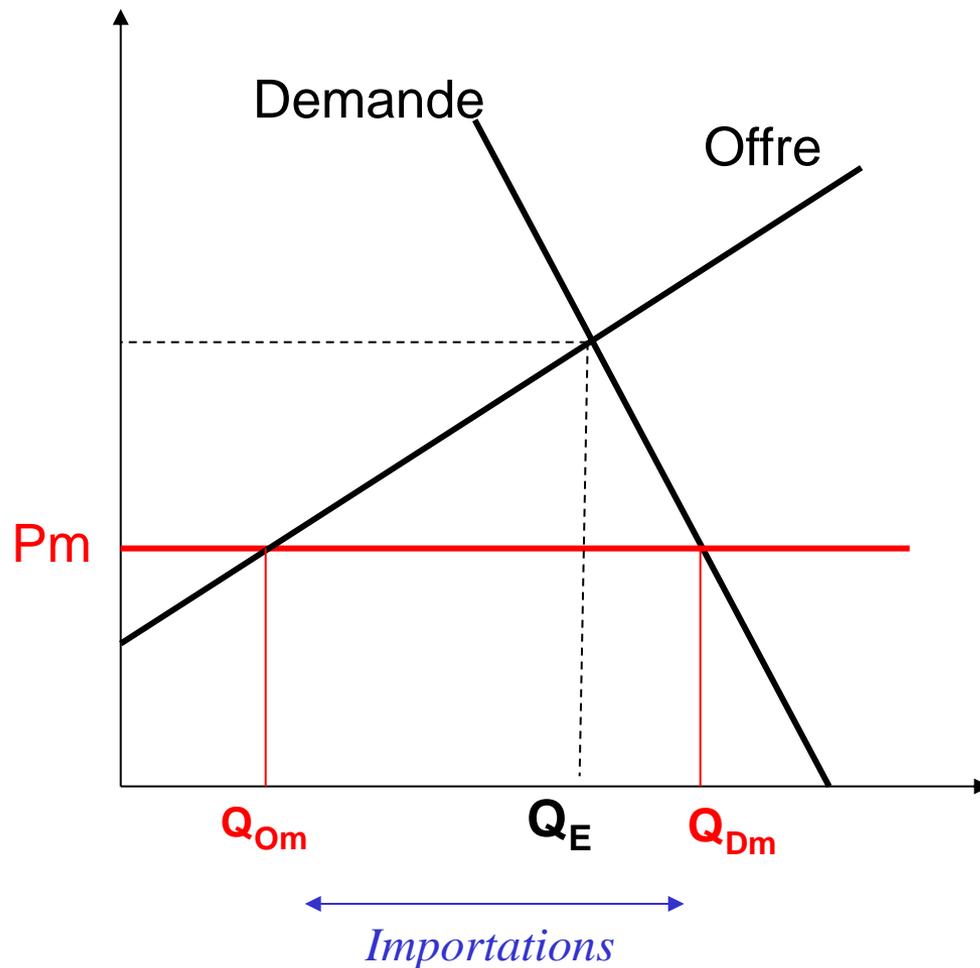
- Aléas naturels
- Certains produits ne sont pas stockables
- Décalage entre décision de production et vente
- Problèmes de déficits d'information

Agriculture: une activité risquée!

Instabilité: Le cycle de production (« cobweb »)

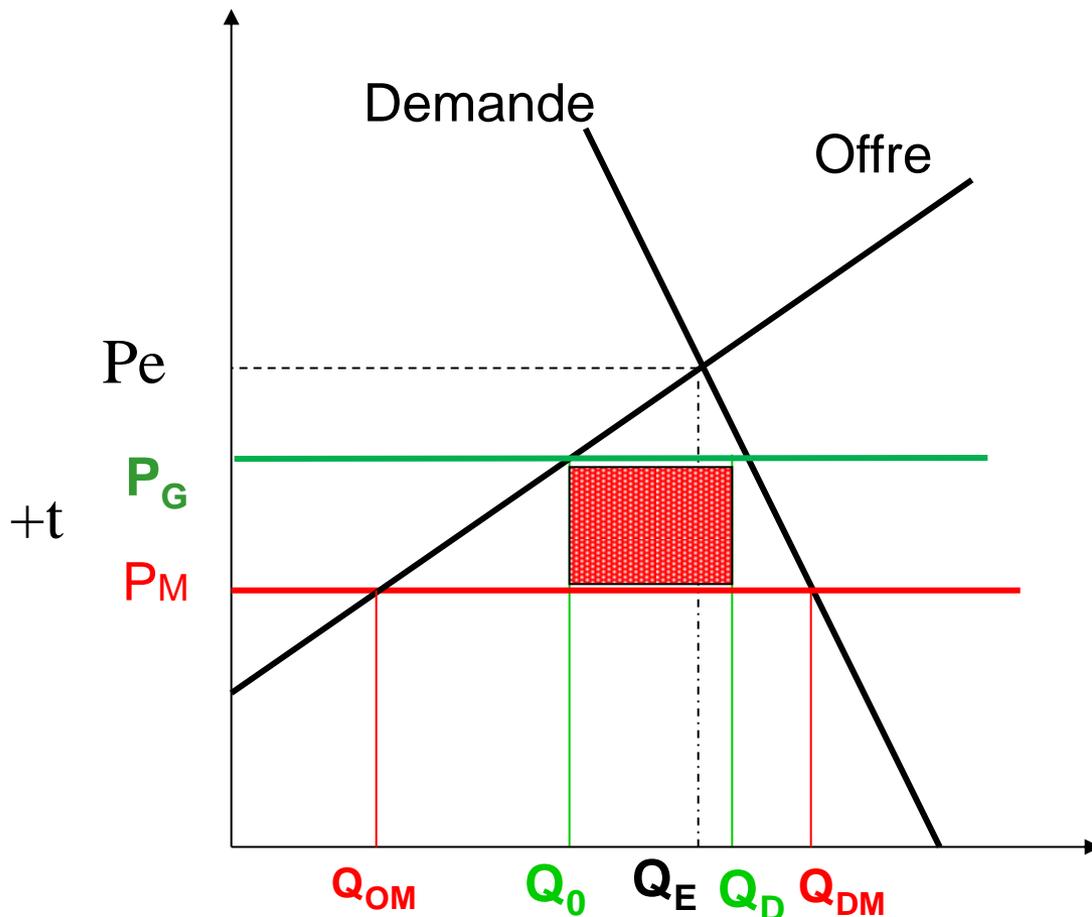


Les marchés ouverts à la concurrence mondiale



P_m Prix mondial

Le système de prix garanti



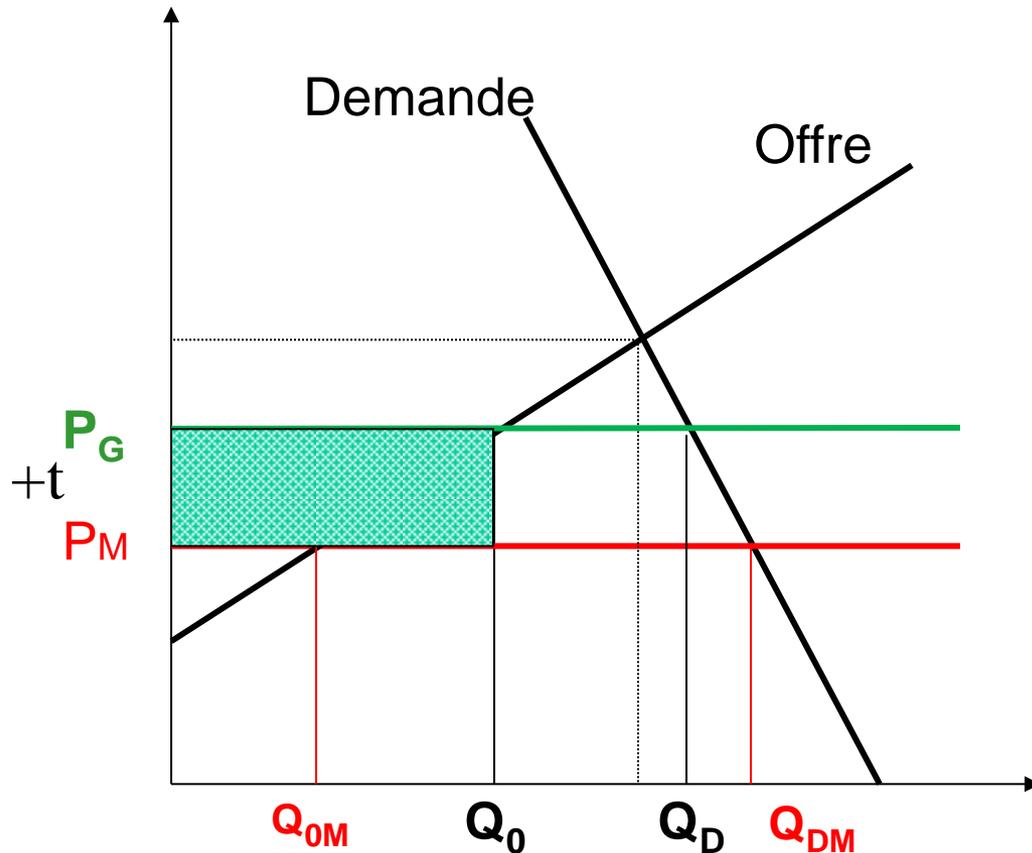
Comment P_G peut-il être maintenu?

- Protection (taxe à l'importation)
- Rachat des invendus par l'Etat à P_G



Revenu fiscal tiré des taxes aux importations

Le système des deficiency payments



Le producteur est assuré d'être payé P_G . Il vend au prix de marché, par exemple le prix mondial s'il n'y a pas de protection aux frontières (P_M) et est compensé directement pour la différence

 Compensation payée aux agriculteurs par les contribuables

En résumé sur les politiques de soutien aux prix

- Le système de prix garantis ne peut fonctionner que s'il allie intervention (rachat de dernier ressort à PG) et protection aux frontières. C'est le consommateur qui paye pour le producteur. Tant que le prix mondial est inférieur au prix d'équilibre, le système des prix garantis rapporte des recettes fiscales au gouvernement.
- Le système des deficiency payments (utilisé aux USA dans les années 60) est coûteux pour le contribuable et compliqué administrativement à gérer
- Les politiques de soutien par les prix réduisent l'efficacité des signaux prix: risque d'effets distorsifs sur les marchés mondiaux

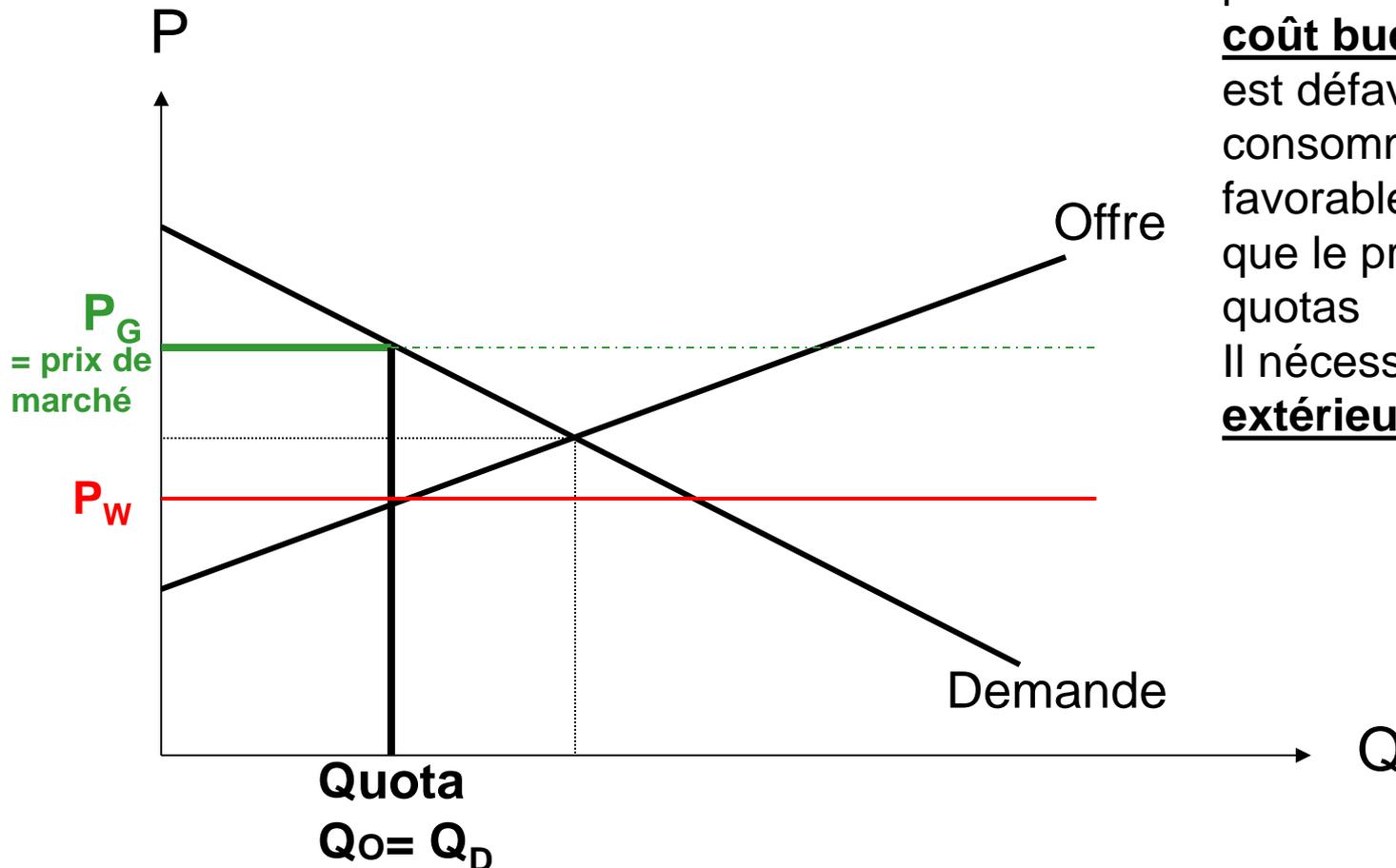
2) Contrôle des quantités

Principes: Si les prix baissent trop, c'est que l'offre est trop importante par rapport à la demande

On peut choisir de limiter l'offre: la réduction des quantités vendues peut être plus que compensée par l'augmentation du prix

- On peut imposer des quotas de production
- On peut imposer des gels de terre
- On peut « mettre hors marché » des productions excédentaires

Illustration d'un quota de production (et protection extérieure)



Le quota permet de maintenir un prix élevé pour les producteurs, à **coût budgétaire nul** ; il est défavorable aux consommateurs, et moins favorable aux producteurs que le prix soutenu sans quotas. Il nécessite une **protection extérieure**.

Questions....

- Sur les quotas: comment et à qui allouer ces « droits à produire »?
- Pourquoi détruire les pommes lorsque le prix baisse plutôt que les donner aux consommateurs qui en ont besoin?

3) Aide directe au revenu

Principe: verser des aides directes (et non pas indirectement par le biais de prix artificiellement soutenus) à l'agriculteur

Problèmes:

1) comment décider quel montant verser à qui?

- En fonction des types de production et des volumes produits?

→ On parle d'aides **COUPLÉES** à la production

- En fonction de l'âge, des handicaps naturels, de critères non liés au volume produit?

→ On parle d'aides **DÉCOUPLÉES** de la production

2) Aides plus « visibles » que l'aide par les prix: remise en cause par le contribuable et le citoyen?

3) Difficile de supprimer ces aides: effet cliquet

4) Aide aux investissements et aux structures

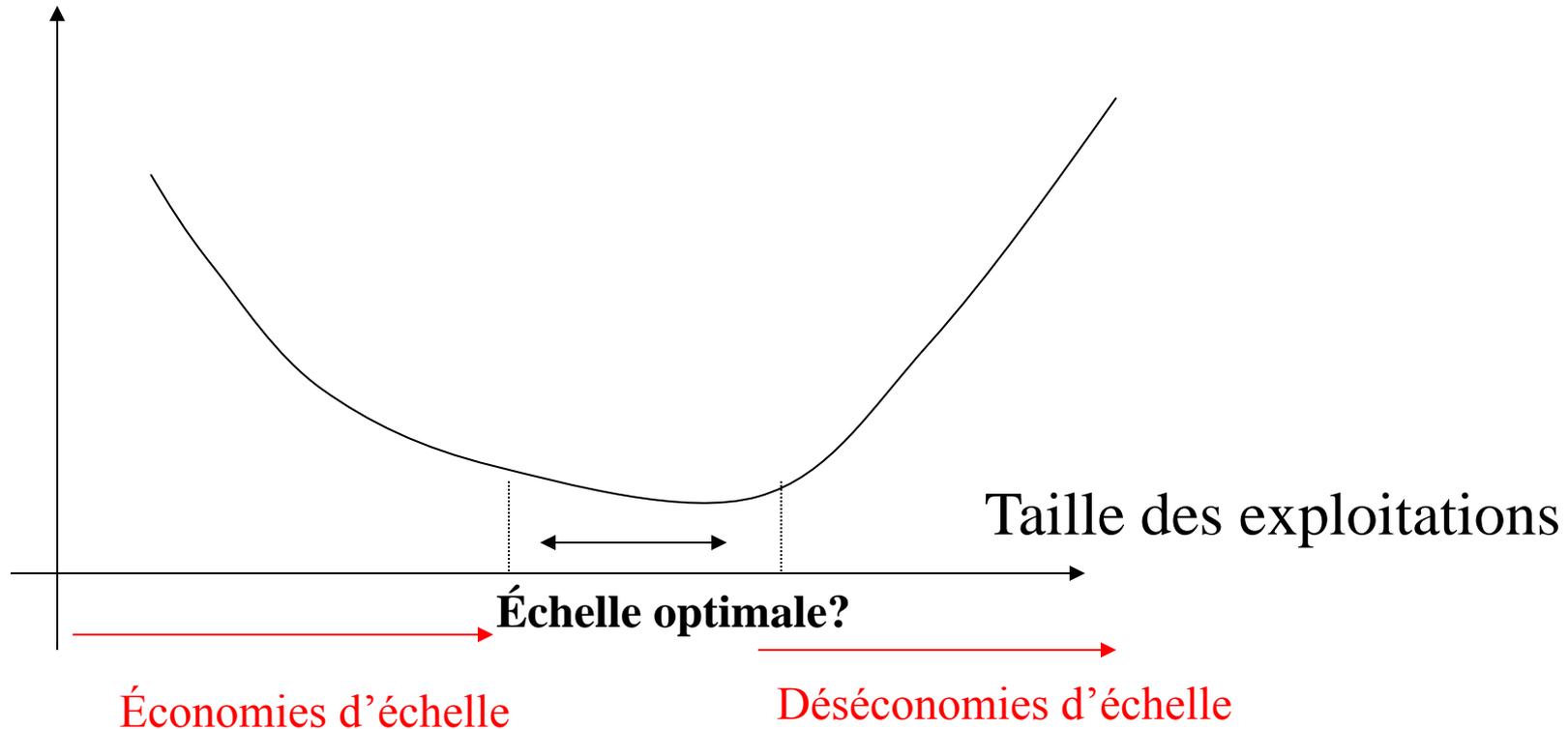
Principe: accélérer la modernisation de l'agriculture

- en favorisant le progrès technique et son adoption: financer la recherche agronomique et les groupes de développement agricole
- en donnant les moyens à l'agriculteur d'acheter des intrants et des machines: subventions, crédit facilité
- en lui permettant d'atteindre une taille critique: libérer du foncier en incitant aux départs en retraite, contrôler le marché foncier, décourager l'installation sur des SAU insuffisantes etc..

Problème: aider ceux qui ont des chances de réussir; décourager les autres !!

Taille optimale des exploitations?

Coûts moyens (coûts/unité produite)



5) Incitations et réglementations sur les pratiques et les produits

Principe: encourager les pratiques agricoles que l'Etat souhaite voir se développer (qualité, environnement) et décourager les autres

- en imposant des restrictions et des normes de production
- en taxant les pratiques non souhaitées
- en proposant des contrats de changement de pratique aux agriculteurs: ex Mesures agro-environnementales

Problème:

- contrôles très difficile et coûteux
- effets d'aubaine: payer l'agriculteur pour qu'il fasse ce qu'il faisait déjà sans subventions ou ce qu'il serait prêt à faire sans subventions

Pour aller plus loin:



- Guide de la PAC, nov 2010, Groupe PAC 2013, 100 pages
<http://www.pouruneautrepace.eu/guide-politique-agricole-commune/Guide-de-la-Politique-Agricole-Commune.pdf>
- Un petit ouvrage d'introduction
JC Bureau et S. Thoyer, 2014, La Politique Agricole Commune, éditions La Découverte, collection Repères
- Pour ceux qui aiment l'anglais: B. Hill, 2012, Understanding CAP, Earthcan Routledge
- Un site internet: <http://www.touteurope.eu/fr>

Jean-Christophe Bureau

**La politique
agricole
commune**

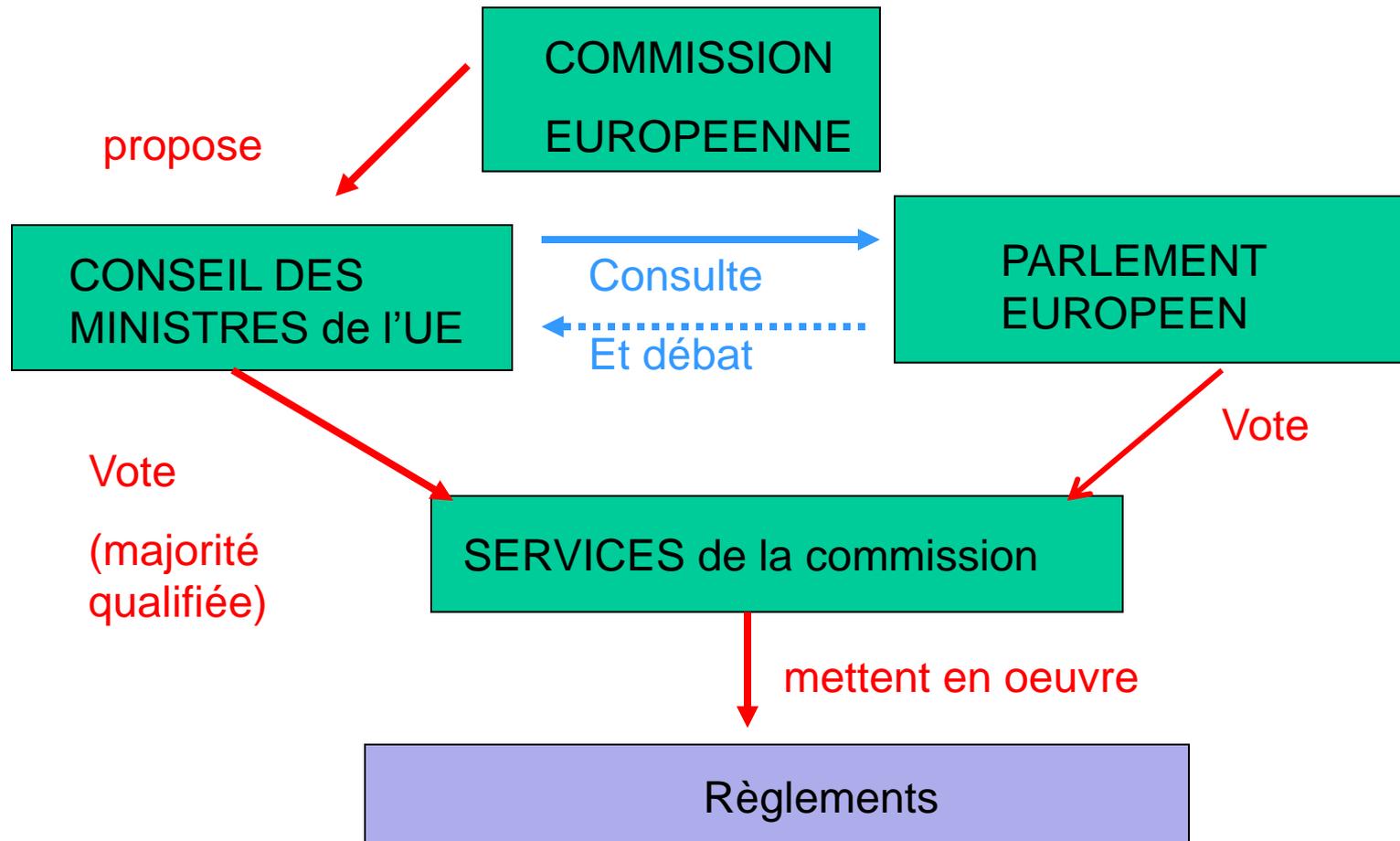
Collection

R E P È R E S



Un petit + sur la décision européenne

Processus de co-décision pour la PAC



Etats membres de l'UE

- **1957** : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas
- **1962**: Mise en œuvre de la PAC
- **1973**: +Danemark, Irlande, Grande-Bretagne
- **1981**: + Grèce
- **1986**: + Espagne, Portugal
- **1995**: +Autriche, Finlande, Suède (Europe-15)
- **mai 2004**: + Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie
- **juillet 2007**: +Bulgarie, Roumanie (Europe-12)
- **Juillet 2013**: +Croatie

	SAU (millions ha)	Nb exploit. (millions)	SAU/exp (ha)	Emplois (millions)	Part dans PIB (%)
EU-27	182	14,4	11,9	12,5	1,2%
France	29,5	0,56	48,6	0,98	1,4%

Nombre de voix par pays

Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni	29
Espagne et Pologne	27
Roumanie	14
Pays-Bas	13
Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal et République tchèque	12
Autriche, Bulgarie et Suède	10
Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie et Slovaquie	7
Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg et Slovénie	4
Malte	3
Total:	345

**La majorité qualifiée est nécessaire pour un grand nombre de décisions:
255 voix et la majorité des États membres**

A partir de 2014: 55% des Etats Membres représentant 65% de la population

Le Parlement européen



Nombre de députés élus dans chaque pays

Allemagne	99	Estonie	6	Lettonie	8	Rép. tchèque	22
Autriche	17	Finlande	13	Lituanie	12	Roumanie	33
Belgique	22	France	72	Luxembourg	6	Royaume-Uni	72
Bulgarie	17	Grèce	22	Malte	5	Slovaquie	13
Chypre	6	Hongrie	22	Pays-Bas	25	Slovénie	7
Danemark	13	Irlande	12	Pologne	50	Suède	18
Espagne	50	Italie	72	Portugal	22	Total	736

La Commission européenne

**28 membres indépendants
(un par État membre)**

- ▶ Elle propose de nouvelles législations
Elle est l'organe exécutif
- ▶ Elle est «la gardienne des traités»
- ▶ Elle représente l'UE sur la scène mondiale



Agriculture et développement rural : Dacian Cioloș



Et 23000 fonctionnaires européens dans les DG