

Séminaire européen organisé par l'*Institut Royal Elcano* et *Notre Europe*

**Vers une économie intelligente, durable et inclusive :
Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la
Stratégie Europe 2020 ?**

Jeudi 24 juin 2010

La contribution de la PAC au bien-être collectif : une évaluation complexe

Alexandre Gohin, Economiste, directeur de Recherches à l'INRA de Rennes

La nécessité d'une politique agricole est très souvent débattue, une remarque liminaire est donc requise avant tout propos sur la PAC. La théorie économique identifie clairement les justifications de l'intervention publique : celle-ci est nécessaire en cas de défaillances de marché. On en relève trois types : l'existence de biens publics et la présence d'effets externes (externalités) ; un pouvoir de marché offrant à certains acteurs la capacité de manipuler les prix ; la présence d'événements risqués face auxquels les acteurs économiques ne peuvent pas se couvrir car les marchés correspondants n'existent pas.

Initialement, la PAC était en partie définie comme une réponse à ces défaillances de marché. Elle découlait notamment de la volonté des Etats d'assurer l'auto approvisionnement, les décideurs politiques considérant alors la dépendance alimentaire comme une source potentielle de catastrophe. Mais au lieu de se maintenir en tant que politique de corrections des défaillances de marché, la PAC s'est rapidement transformée en une politique de soutien des revenus agricoles générant des excédents couteux et distortifs. Ainsi depuis près de 20 ans, des réformes ont été mises en œuvre afin de corriger les excès de la PAC ou, en d'autres termes, les défaillances du politique.

Arguments avancés dans le débat public en faveur d'une refonte de la PAC

Selon les détracteurs de l'actuelle PAC, vingt ans de réforme sont insuffisants et la transformation de la PAC devrait se poursuivre pour les raisons suivantes :

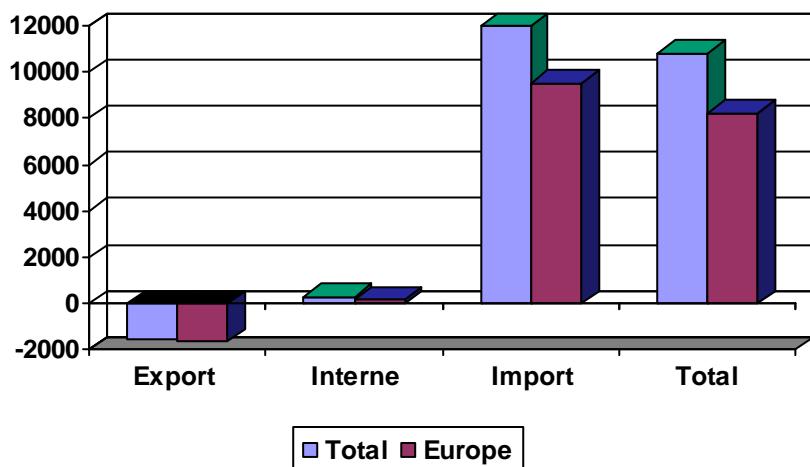
- La PAC est toujours globalement négative pour les agricultures des pays tiers ;
- Elle est inefficace dans la mesure où le gain des agriculteurs est inférieur au coût payé par les consommateurs et les contribuables ; par conséquent, elle a un effet négatif en termes d'emploi
- Elle est inéquitable car la distribution du soutien public est fonction de références historiques ;
- Elle ne favorise pas suffisamment les effets externes positifs et ne pénalise pas suffisamment les effets externes négatifs ;
- Elle n'est pas nécessaire pour stabiliser les marchés et les revenus agricoles car de nombreux instruments privés de gestion des risques sont disponibles ;
- Enfin elle est moins appropriée que la politique de l'alimentation pour gérer les aspects qualité et sécurité sanitaire des produits.

Les résultats des travaux présentés ici répondent aux deux premières critiques à savoir, les effets néfastes sur les agricultures des pays-tiers et l'inefficacité des soutiens.

La PAC crée-t-elle des distorsions majeures sur les marchés mondiaux ?

De nombreuses évaluations des effets d'une suppression des politiques agricoles sur les pays en voie de développement (PVD) ont été conduites ces dernières années. Elles démontrent généralement que la PAC inflige considérablement plus d'effets négatifs sur les agricultures et les économies des PVD, que les politiques menées aux Etats-Unis ou au Japon. Ceci résulte principalement des instruments aux importations utilisées par l'Union européenne comme le montrent ces résultats obtenus par l'OCDE et la Banque mondiale.

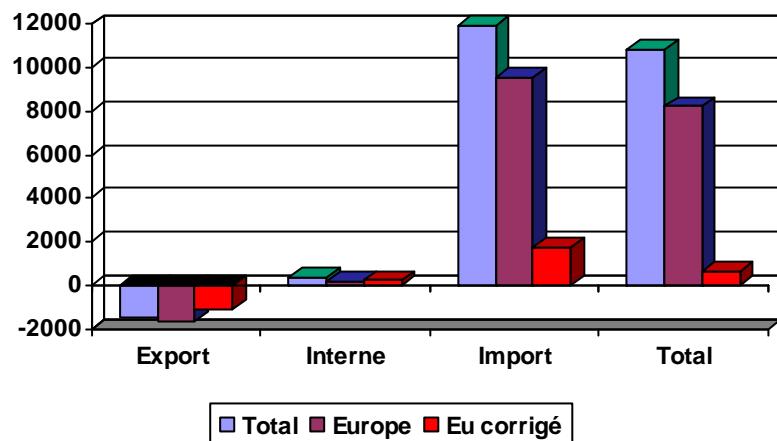
Graphique 1. Gains d'une suppression des politiques agricoles du Nord pour les PVD
(en millions de dollars, 2001)



Source : Féménia et Gohin, INRA

Or il s'avère que les outils utilisés pour mesurer les effets de la PAC ne prennent pas bien en compte la complexité de la politique et notamment : ses quotas de production, ses régimes préférentiels, ses systèmes de soutien direct contraignant les surfaces ou les cheptels, etc. Ces instruments exercent pourtant sur l'agriculture européenne, une contrainte sur les quantités produites, qui devrait être prise en compte dans les évaluations de ses effets. Nous avons donc enrichi ces travaux avec une meilleure représentation des instruments de la PAC et avons simulé à nouveau les conséquences de cette politique où l'on constate une nette atténuation de ses effets, comme le révèlent les barres rouges issues de nos simulations.

Graphique 2. Gains REVISITES d'une suppression de la PAC pour les PVD
 (en millions de dollars, 2001)



Source : Féménia et Gohin, INRA

Cela signifie que certes la PAC n'est pas encore complètement neutre sur les marchés mondiaux. Toutefois, grâce aux réformes pratiquées depuis une vingtaine d'années la situation s'est considérablement améliorée.

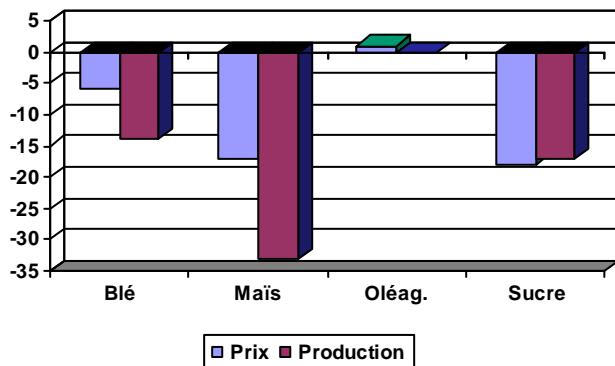
La PAC est-elle si inefficace du point de vue interne ?

Examinons à présent la seconde critique adressée à son inefficacité. Des estimations conduites dans les années 1980 et au début des années 1990, montraient que la suppression de la PAC aurait favorisé une croissance du PIB de l'ordre de 3% au sein de l'UE et des gains d'emploi de même ordre. Qu'en est-il aujourd'hui ?

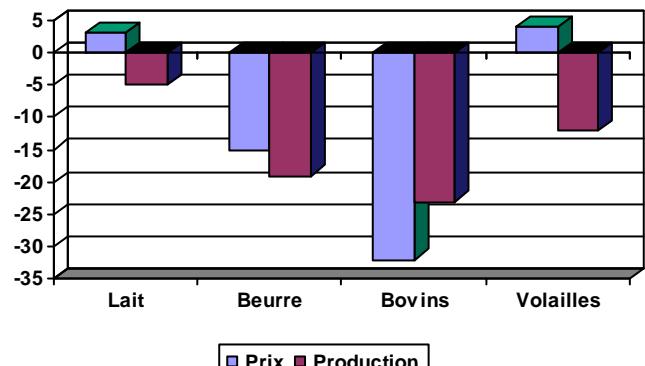
Pour analyser les effets d'une suppression de la PAC sur l'économie, il est nécessaire de comprendre tout d'abord l'impact sur les prix et les niveaux de production des grandes cultures. Le graphique ci-dessous indique que c'est principalement la filière maïs qui serait affectée. Dès lors, il convient de s'interroger sur les raisons d'insuffisante compétitivité de la filière. Est-elle liée aux dotations différentes de facteurs de production ou de technologies par rapport à celles employées par les pays concurrents ? De même l'analyse de la suppression de la PAC sur les marchés animaux montre que la filière bovine, plus précisément l'élevage allaitant, serait particulièrement affectée. L'évaluation de cette suppression pour être complète doit être analysée au regard du rôle de cette filière pour le développement de certains territoires.

Graphiques 3 et 4. Les effets d'une suppression de la PAC sur les prix et les productions européennes en 2015 (Impacts en %)

Par grande culture



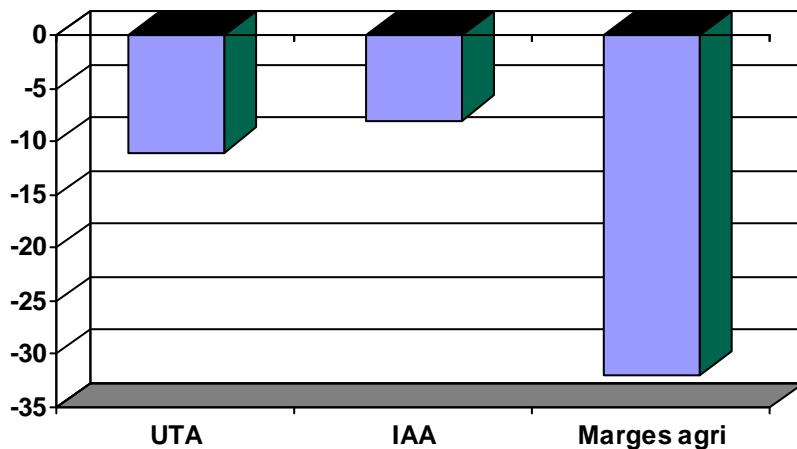
Par filière animale



Source : A.Gohin, INRA

D'un point de vue global, la suppression de la PAC entraînerait une diminution substantielle de l'emploi agricole à hauteur de 11%, et une diminution encore plus significative des revenus agricoles, à plus de 30 % comme l'indique la dernière barre du graphique n°5.

Graphique 5. Les effets d'une suppression de la PAC en 2015 sur l'emploi agricole (UTA), l'emploi dans les industries agro-alimentaires (IAA) et les marges agricoles (Impacts en %)



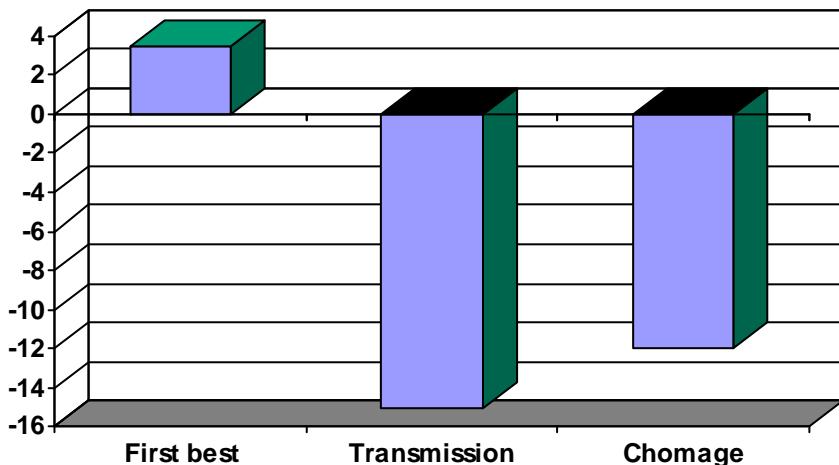
Source : A.Gohin, INRA

Quelles seraient les implications macro-économiques d'une suppression de la PAC ?

Nous avons d'abord raisonné comme de nombreuses analyses en négligeant les nombreuses défaillances de marché qui peuvent exister. Dans ce cas qualifié de monde de premier rang (ou first best), l'hypothèse implicite est que les agriculteurs quittant le secteur ont des opportunités de retrouver des emplois ailleurs et que les transmissions de prix sont parfaites tout au long de la chaîne alimentaire. Dans ce cadre, le bien-être marchand – une mesure

proche du PIB – augmente d'un peu plus de 3 milliards d'euros soit à peine 0,05% du PIB, ce qui est très faible. Ce gain est donc bien inférieur aux estimations réalisées avant les réformes. Cela signifie que la suppression de la PAC entraînerait une meilleure allocation des ressources existantes.

Graphique 6. Impact d'une suppression de la PAC sur le bien-être (en milliards d'euros)



Source : A.Gohin, INRA

Les deux autres barres indiquent que cette estimation de gains macro-économiques est néanmoins très fragile. En effet, si l'on tient compte de la possibilité que les secteurs de l'aval (la transformation et la distribution alimentaire) ne répercutent pas complètement au niveau du consommateur, la baisse de prix subie par les agriculteurs en l'absence de politique agricole, alors nous obtenons une diminution significative de ce bien être ou PIB. Cette hypothèse de transmission de la baisse de prix imparfaite illustrée par la deuxième barre est loin d'être irréaliste. Comme l'illustre l'analyse de la récente « crise laitière » par la Commission européenne, alors que les prix des produits laitiers ont augmenté en même temps que les prix du lait, les prix des produits laitiers au consommateur n'ont pas diminué tandis que le prix du lait a lui bien baissé. De la même manière, si l'on suppose que les opportunités en termes d'emploi sont limitées du fait de l'existence d'un chômage involontaire, alors là encore les effets macro-économiques peuvent être renversés (troisième barre du graphique 6).

Ces analyses permettent de tirer deux conclusions. Tout d'abord l'inefficacité souvent décriée de la PAC existe mais elle reste fort modeste. Ensuite, cette inefficacité des soutiens est aussi fonction de la capacité des Etats à promouvoir la concurrence à tous les niveaux des filières et à favoriser par ailleurs la croissance économique. Toutefois cette analyse ne justifie pas un statu quo en matière de politique agricole, mais invite plutôt à replacer l'agriculture européenne et sa politique dans un contexte global fort complexe.

Pour en savoir plus :

Féménia F., Gohin A. (2009). On the European responsibility in the agricultural multilateral trade negotiations: Modelling the impacts of the Common Agricultural Policy. *World Economy*, 32(10), pp. 1434-1460

Gohin A. (2009) Quelles conséquences d'une suppression de la Politique Agricole Commune pour l'après 2013? *Revue d'Economie Politique*, 119(4), pp. 633-651