

Les soutiens à l'agriculture

Théorie, histoire,
mesure

J.-P. Butault, éditeur



Les soutiens à l'agriculture

Théorie, histoire,
mesure

© INRA, Paris 2004

ISBN : ~~2-7380-1176-4~~

ISSN : 1144-7605

Le code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

Les soutiens à l'agriculture

Théorie, histoire,
mesure

Jean-Pierre Butault, éditeur

MIEUX COMPRENDRE

Viruses and virus diseases of *Poaceae*

(*Gramineae*)

H. Lapierre, P.A. Signoret, ed.
2004, 890 p.

Les rongeurs de France

Faunistique et biologie
H. LE LOUARN, J.P. QUÉRÉ
2003, 260 p.

Quantitative genetics and breeding methods in autopolyploid plants

A. GALLAIS
2003, 515 p.

Principes des techniques de biologie moléculaire

2^e édition revue et augmentée
D. TAGU, C. MOUSSARD (éds.)
2003, 180 p.

Éléments de génétique quantitative

2^e édition revue et augmentée
L. OLLIVIER
2002, 184 p.

Génie génétique

Une histoire, un défi
E. HEBERLE-BORS
trad. M.L. SPIRE, R. JUDOR
2001, 304 p.

L'eau dans l'espace rural

Vie et milieux aquatiques
A. NEVEU, C. RIOU, R. BONHOMME,
P. CHASSIN, F. PAPY (éd.)
2001, 300 p.

Principes de virologie végétale

Génome, pouvoir pathogène, écologie des virus
S. ASTIER, J. ALBOUY, Y. MAURY, H. LECOQ
2001, 488 p.

Le grain de blé

Composition et utilisation
P. FEILLET
2000, 310 p.

Biology of lactation

J. MARTINET, L.-M. HOUEBINE, H.H. HEAD
1999, 686 p.

Sol : interface fragile

Pierre STENGEL et Sandrine GELIN
1998, 222 p.

Les marqueurs moléculaires en génétique et biotechnologies végétales

Dominique DE VIENNE
1998, 200 p.

Assimilation de l'azote chez les plantes

Aspects physiologique, biochimique et moléculaire
Jean-François MOROT-GAUDRY (éd.)
1997, 422 p.

L'eau dans l'espace rural

Production végétale et qualité de l'eau
C. RIOU, R. BONHOMME, P. CHASSIN,
A. NEVEU, F. PAPY (éd.)
1997, 414 p.

La pomme de terre

P. ROUSSELLE, Y. ROBERT
et J.C. CROSNIER (éd.)
1996, 640 p.

Vie microbienne du sol et production végétale

Pierre DAVET
1996, 380 p.

Nutrition des ruminants domestiques

R. JARRIGE, Y. RUCKEBUSH,
C. DEMARQUILLY, M.-H. FARCE
et M. JOURNET (éd.)
1995, 921 p.

Amélioration des espèces végétales cultivées

Objectifs et critères de sélection
André GALLAIS et Hubert BANNEROT
1992, 768 p.

Préface

Après une longue période d'un relatif immobilisme, l'Union européenne a profondément remanié sa politique agricole en 1992, puis en 1999 et tout récemment en juin 2003. Ces réformes successives ont répondu au souci de la Commission de rendre la politique agricole commune (PAC) plus facilement acceptable sur la scène internationale. Mais le processus de réforme n'est pas uniquement dicté par cette contrainte. Il vise également à répondre aux attentes des consommateurs et des citoyens européens. Au-delà d'objectifs de production et de parité des revenus agricoles, c'est une agriculture européenne plus respectueuse de l'environnement et des ressources, répartie de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire et garantissant des produits de qualité qui est attendue.

Il ne fait guère de doute que la réforme de juin 2003 ne sera pas la dernière réforme de la PAC.

En effet, la question agricole est toujours un enjeu majeur des négociations agricoles multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce, notamment pour les pays qui ne soutiennent pas ou peu leur agriculture. Parce qu'ils bénéficient d'avantages naturels comparatifs ou qu'ils ne disposent pas des ressources budgétaires nécessaires, ceux-ci contestent les politiques agricoles de nombreux pays développés au motif qu'elles faussent la concurrence ou ruinent les agricultures locales.

Il importe aussi de noter que les soutiens à l'agriculture dans le monde n'ont pas réellement diminué depuis la signature de l'accord agricole de l'*Uruguay Round*, il y a maintenant dix ans, même si leurs modalités d'octroi ont changé. On remarquera cependant que la tendance générale de la baisse des soutiens couplés et de leur remplacement par des paiements de plus en plus découplés des produits peut être ponctuellement contredite, comme le montre l'exemple de la loi agricole adoptée aux États-Unis en 2002.

Cette réforme reste provisoire parce que la PAC qui en est issue ne répond qu'imparfaitement aux demandes des citoyens européens. Des voix se font entendre pour exiger une réorientation significative des aides agricoles européennes sur des objectifs environnementaux ou territoriaux, plus généralement sur des objectifs de développement rural. Les critiques sur le caractère inégalitaire entre exploitations, entre productions ou entre régions des aides actuelles se font également grandissantes. Et même si la pression médiatique est moins forte, ne convient-il pas de porter plus

d'attention que par le passé à la lutte contre l'instabilité des prix agricoles, européens et mondiaux ?

Toutes ces questions sont abordées depuis longtemps par les chercheurs en sciences sociales de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique), le plus souvent dans le cadre d'un partenariat étroit avec les décideurs publics européens et français, notamment ceux du ministère français en charge de l'Agriculture. Cet ouvrage est, en quelque sorte, le fruit de ces travaux. Il est né d'une demande de Bertrand Hervieu lorsqu'il était président de l'Institut. Dans le contexte de changement rapidement esquissé ci-dessus, il avait souhaité que les chercheurs engagés dans ces travaux rédigent une synthèse sur les soutiens en agriculture dans une perspective à la fois théorique, historique et prévisionnelle.

L'objectif premier de cet ouvrage est donc d'expliquer les raisons qui conduisent les pouvoirs publics à intervenir sur les marchés agricoles et à soutenir les revenus agricoles, ainsi que de mettre en lumière les divers effets des instruments économiques utilisés à ces fins. L'ouvrage vise aussi à retracer l'évolution des soutiens publics à l'agriculture de par le monde sur les dernières décennies. La comparaison internationale des niveaux de soutien à l'agriculture et de ses modalités d'octroi illustre la diversité des situations, tout en mettant en lumière des tendances de fond à partir desquelles il est possible, en conclusion, de définir une prospective sur ce que pourraient être les politiques agricoles de demain.

Même si une attention particulière est portée à l'Union européenne et à la France – trois chapitres leur sont spécifiquement consacrés –, l'ouvrage a une portée plus générale dans la mesure où il offre une analyse des politiques agricoles, de leurs fondements, de leurs évolutions passées et de leur devenir au niveau de l'ensemble de la planète. Il enrichit ainsi la palette des ressources que l'INRA propose aux professionnels et aux décideurs publics.

L'ensemble des contributions de l'INRA à la connaissance et à l'expertise publique repose sur un socle commun. Établissement de recherche public et finalisé, notre institut est particulièrement attentif à la pertinence sociale de ses travaux tout en veillant, naturellement, à ce que ceux-ci soient scientifiquement validés et reconnus. Il entretient en permanence des relations avec les milieux politiques, professionnels et sociaux qui ne manquent pas de l'interroger sur l'évolution des connaissances ou sur l'intérêt de telle ou telle nouvelle question de recherche. Par sa qualité et la diversité des analyses présentées, cet ouvrage viendra assurément nourrir les relations fructueuses que la recherche entretient avec les décideurs publics et plus largement la société.

Marion Guillou
Directrice générale l'INRA

Table des matières

Introduction	5
---------------------------	---

PARTIE I. THÉORIE ET HISTOIRE

1. Pourquoi et comment intervenir en agriculture ?	11
Pourquoi intervenir en agriculture ?	12
Les arguments en faveur d'une libéralisation des échanges agricoles	12
La place de l'agriculture dans le développement économique	13
Les caractéristiques de la demande et de l'offre agricoles et leurs effets sur les marchés et les revenus agricoles	14
Des raisons plus « extra-économiques »	20
Comment intervenir en agriculture ?	23
La protection à la frontière : le droit de douane à l'importation	24
Le prix garanti par intervention directe sur le marché intérieur	26
Le prix garanti <i>via</i> une subvention variable à la production	31
Comparaison des effets des deux systèmes de prix garanti	33
Le contrôle de l'offre : le cas des quotas de production	38
Le soutien par l'aide aux intrants et aux facteurs de production	42
Effets comparés des systèmes de prix garanti et des systèmes d'aides aux facteurs de production	45
Le découplage du soutien	48
Références bibliographiques	55
Annexe : les principaux modes de soutien	57
2. Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture	69
Théorie économique du bien-être et défaillances de marché	71
Les effets externes	73
Les biens publics	74
Quels instruments pour la multifonctionnalité en agriculture ?	75
La sécurité alimentaire	76
Le développement rural	78

La protection de l'environnement et des ressources	79
Références bibliographiques	82
Annexe : le bien-être animal	83
3. Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune ...	85
L'instauration de la PAC	85
Les objectifs initiaux de la PAC	85
Les outils initiaux de la PAC	86
Les logiques initiales de la PAC	89
Grandeur et décadence de la première PAC	91
Les réussites de la première PAC	91
Les limites de la première PAC	93
Des réponses partielles aux problèmes et les débuts de la politique structurelle	97
La réforme de la PAC de 1992 et les négociations commerciales multilatérales	98
Objectifs et contenu de la réforme de 1992	98
La logique de la réforme	100
L'accord de Marrakech de 1994	101
Les effets de la réforme de 1992	104
La réforme Agenda 2000 et l'élargissement à l'est de l'Union européenne	106
Les raisons d'une nouvelle réforme	106
Le contenu de la réforme Agenda 2000	108
Le volet agricole de l'élargissement à l'est de l'Union européenne	111
Une nouvelle réforme de la PAC en juin 2003	112
Les raisons invoquées pour une nouvelle réforme	113
Le contenu de la réforme de 2003	113
Conclusion	114
Références bibliographiques	117

PARTIE II. MESURE ET FAITS

4. Les soutiens à l'agriculture : une mise en perspective internationale	121
Les soutiens à l'agriculture dans le monde à travers les déclarations à l'OMC	122
Les soutiens internes à l'agriculture	123
La protection à la frontière	133
Les exportations subventionnées	137
L'évolution des soutiens à l'agriculture en termes réels dans les pays de l'OCDE entre 1986 et 2001	140
La méthode de l'OCDE sur l'évaluation des soutiens et ses limites	140
Le contexte et les facteurs de l'évolution des soutiens en termes réels entre 1986-1988 et 2000-2002	142
L'évolution des soutiens entre 1986-1988 et 2000-2002	144
L'évolution des soutiens en termes réels par pays	149

L'évolution des soutiens en termes réels par produits	155
L'évolution des soutiens dans certains pays en transition non membres de l'OCDE entre 1991 et 2001	157
L'évolution du soutien total et de sa composition entre 1991 et 2001	158
L'évolution du soutien aux producteurs agricoles et de sa composition entre 1991 et 2001	160
L'évolution du soutien aux producteurs par produit entre 1991 et 2001 ...	162
Conclusion : les positions des États à Cancun	163
Références bibliographiques	168
Annexe : la mesure des soutiens et de leur évolution	169
5. Les concours publics à l'agriculture en France et dans l'Union européenne ...	173
Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA	174
L'évolution des dépenses avant 1990 dans l'ensemble des États membres	175
L'évolution de l'ensemble des dépenses depuis 1990 et leur répartition selon les deux piliers	178
Les dépenses du FEOGA-Garantie par nature de dépenses	183
Les dépenses du FEOGA par État membre	189
Les concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française	193
L'évolution des dépenses en faveur de l'agriculture depuis 1945	193
Les concours publics aux activités agricoles de 1990 à 2002	197
Les concours publics : nature des financements nationaux et communautaires	202
Les concours publics aux activités agricoles de 1990 à 2002 : disparités régionales et catégorielles	208
Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture	214
Conclusion	216
Références bibliographiques	218
Annexe : les nomenclatures des concours publics en France	219
6. Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992	223
Les aides directes aux exploitations agricoles dans les États membres de l'Union européenne	224
Une montée en puissance rapide des aides directes depuis la réforme de Mac Sharry	224
Une forte concentration des aides directes au sein de chaque État membre de l'Union européenne	235
Une répartition inégale selon les orientations productives et la dimension économique	236
Les aides directes aux exploitations agricoles en France	246
Une forte progression des aides directes depuis 1990	248
Plus de 60 % des aides directes perçues par 20 % des exploitations	252

Le montant des aides directes est essentiellement lié à la dimension	255
Les écarts régionaux reflètent les spécialisations agricoles	258
Les effets simulés des deux réformes de la PAC	264
La méthode de simulation des effets des deux dernières réformes de la PAC	264
Une hausse importante des aides directes d'ici 2008 aux exploitations laitières	265
Conclusion	268
Références bibliographiques	269
Annexe	271
Les aides directes aux États-Unis	271
Les aides directes dans les nouveaux États membres	273
Conclusion : les politiques agricoles de soutien ont-elles encore un avenir ? .	277
Les grandes tendances de l'évolution récente	277
Le débat international à l'OMC	280
La question des soutiens dans les pays en développement	283
L'avenir des soutiens dans l'Union européenne	285
Références bibliographiques	289
ANNEXE : soutien, mode d'emploi	291
Les soutiens à l'agriculture européenne en 1999 selon différentes sources	291
Mise en garde sur les données exprimées en euro	295
Postface	299
Liste des sigles	305
Liste des auteurs	309

Introduction

Le cours du bœuf chute suite à la maladie de la vache folle, les céréaliers français s'insurgent contre l'importation de blé ukrainien, les pays en développement dénoncent les exportations subventionnées de produits agricoles des pays industriels, les agriculteurs demandent une compensation pour leurs pertes suite à la sécheresse, la politique agricole commune se réforme, les négociations à l'Organisation mondiale du commerce échouent en partie à cause des questions agricoles... Autant de sujets qui reviennent périodiquement à la une de la presse et qui montrent l'importance des débats sur les soutiens à l'agriculture. Cette dernière est en effet une activité économique « soutenue » faisant l'objet d'une intervention constante des pouvoirs publics.

Les pays industriels, où l'agriculture ne représente pourtant plus qu'une faible part de l'activité économique, ont effectivement, pour la plupart, mis en place des instruments pour intervenir sur les marchés agricoles et pour soutenir le revenu de leurs agriculteurs. La panoplie de ces instruments est très large, mais le mode le plus répandu jusque dans les années 1990 a été le système de prix garantis, allié à une protection élevée à la frontière. Dans un tel système, les pouvoirs publics fixent des prix de soutien pour les produits, et le soutien qui échoit aux producteurs agricoles est à la charge des contribuables d'une part, parce que le maintien des prix de marché au niveau des prix garantis induit des coûts budgétaires, et des consommateurs d'autre part, parce que les prix garantis entraînent une hausse des prix de marché des produits agricoles concernés. Lors des négociations internationales, ce système a été vivement critiqué dans la mesure où il génère des distorsions au niveau du commerce international : il conduit les pays qui l'utilisent à réduire ou même à fermer complètement l'accès de leurs marchés aux produits étrangers, ou bien à subventionner leurs exportations de produits soutenus. La plupart des pays industriels ont ainsi, au cours de la dernière décennie, profondément remanié leur politique agricole, suite à l'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay (AACU), concomitant à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994. C'est le cas notamment de l'Union européenne (UE) qui a procédé à trois réformes successives en 1992, 1999 et 2003. Ces réformes ont consisté à réduire le soutien par les prix en compensant les baisses de prix garantis par des aides directes aux exploitations, de plus en plus « découplées », c'est-à-dire de moins en moins liées à leurs décisions de production.

Dans l'Union européenne, l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques) estime le soutien global octroyé à l'agriculture à près de 120 milliards d'euros en 2002, dont 63 milliards à la charge des contribuables et 57 milliards à la charge des consommateurs. Cette somme représente 1,3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne. Elle apparaît, de l'avis de certains, considérable, la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB n'étant que de 1,7 %. Ainsi, les trois quarts de la valeur ajoutée agricole seraient issus des soutiens, et le montant de ceux-ci représente bien plus que le montant de l'aide accordée par l'Union européenne aux pays en développement par exemple. Pour d'autres, ce soutien est fortement décroissant d'une part (il représentait 2,5 % du PIB communautaire en 1986), et reste « modeste » d'autre part, au regard des fonctions assurées par les agriculteurs, fonctions marchandes liées à la fourniture d'une alimentation saine et de qualité, mais également fonctions non marchandes relevant de l'occupation du territoire, du développement rural, de l'entretien des paysages et de l'environnement, etc., et que l'on recouvre aujourd'hui sous le terme de multifonctionnalité.

L'objectif de cet ouvrage est double. Tout d'abord, il vise à apporter au lecteur une réflexion théorique et une vision historique sur les raisons et les modalités d'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture. En second lieu, il mobilise les données les plus récentes pour analyser l'évolution des concours publics sur la dernière décennie, et leur répartition entre les exploitations en France et dans l'Union européenne. Bien que centré sur la France et l'Union, le propos intègre néanmoins toujours la dimension internationale pour situer les soutiens à l'agriculture dans le monde et comprendre les débats qu'ils suscitent. L'ouvrage est articulé en deux parties, la première s'intéressant aux aspects théoriques et historiques de l'intervention publique dans l'agriculture et la seconde proposant une analyse, sur la base de données factuelles, des montants de soutien, de leur structure et de leur évolution dans le temps.

Pourquoi et comment intervenir dans l'agriculture ? Telles sont les questions qui sont posées dans le premier chapitre. Celui-ci expose les principales raisons qui ont amené les pouvoirs publics à intervenir dans l'agriculture, puis propose une analyse critique des différents instruments utilisés pour soutenir les prix et les revenus agricoles. Il conclut sur les intérêts et les limites du découplage des aides, qui est l'une des orientations majeures des politiques agricoles actuelles dans les pays développés, notamment dans l'Union européenne.

Le premier chapitre considère un certain nombre de « défaillances de marché » qui justifient l'intervention publique dans l'agriculture, mais il laisse de côté celles qui sont liées aux fonctions non marchandes assurées par l'agriculture. Le chapitre 2 s'intéresse à ces fonctions non marchandes et aborde les questions relevant de la multifonctionnalité de l'agriculture. Il examine les conditions auxquelles la multifonctionnalité peut (ou ne peut pas) justifier l'octroi d'aides à l'agriculture, puis il discute des formes de paiements qui sont les plus appropriées pour promouvoir les fonctions non marchandes de l'agriculture.

Le troisième chapitre fournit quelques repères historiques sur l'évolution de la PAC, de sa création à la réforme de 2003. Il situe cette évolution par rapport au déroulement des négociations internationales qui ont constitué l'un des moteurs des différentes réformes entreprises en 1992, 1999 et 2003. Quelques éclairages sont

également fournis sur l'évolution de la politique agricole américaine pour permettre de situer la politique européenne par rapport à celle de l'un de ses grands partenaires.

Le quatrième chapitre étudie le niveau et les formes des soutiens à l'agriculture à travers le monde en s'appuyant sur les notifications déposées par les États à l'OMC d'une part, et sur les estimations du soutien au producteur (ESP) calculées chaque année par l'OCDE d'autre part. Sur la base des notifications des États à l'OMC, il analyse autant la protection à la frontière que le soutien interne des différents pays et essaie de donner une appréciation des effets de l'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Les ESP calculées par l'OCDE sont utilisées pour montrer la variabilité des soutiens entre les pays de l'OCDE et leur tendance commune à la baisse, en termes réels, au cours de la période récente. Les soutiens dans certains pays en transition, notamment la Russie et des pays de l'Est européen, sont également examinés.

Le cinquième chapitre analyse successivement l'évolution, sur une longue période, des dépenses agricoles de l'Union européenne en faveur de l'ensemble des États membres et les concours publics, nationaux et communautaires, à l'agriculture française. Ce chapitre montre en particulier que la réforme de la PAC de 1992, suivie de celle de l'Agenda 2000, a atteint l'un de ses principaux objectifs, qui était de stabiliser le coût global du soutien à l'agriculture : ainsi, contrairement aux multiples tentatives précédentes, notamment au cours des années 1980, l'évolution des dépenses liées aux organisations communes de marché se stabilisent, que ce soit pour la France ou pour l'ensemble de l'Union.

Enfin, le dernier chapitre s'attache à l'examen détaillé du montant et de la structure des aides directes allouées aux exploitations agricoles européennes et françaises. En mobilisant les informations issues des comptes macro-économiques et du RICA (Réseau d'information comptable agricole), il analyse, notamment, la rapide montée en puissance des transferts directs depuis la réforme de la PAC de 1992, leur inégale répartition (tant entre États membres, qu'entre systèmes de production, ou classes de taille d'exploitations), et leur rôle de plus en plus déterminant dans la formation du revenu d'un grand nombre de producteurs. Une rapide comparaison avec la situation américaine, ainsi que quelques données relatives aux nouveaux États membres de l'Union figurent également dans ce chapitre. Enfin, une évaluation des conséquences (en matière d'aides directes) des dispositions de la dernière réforme de la PAC adoptée en juin 2003 à Luxembourg est proposée à l'échelle des quinze États membres et pour différents types d'exploitations.

L'ouvrage conclut sur quelques réflexions à propos de l'avenir des soutiens dans l'agriculture.

Remerciements

L'ouvrage a bénéficié de l'appui technique de Didier Aubert (INRA-Sciences Sociales), Nathalie Delame (UMR INA-PG, INRA-Sciences Sociales) et Évelyne Lenel (INRA-Sciences Sociales, Nancy).

Certaines parties de l'ouvrage ont été relues par Jean-Christophe Bureau (INA-PG), Katell Le Bris (INRA Rennes), Lucien Pollina (MAAPAR), et Bruno Vindel (MAAPAR). L'ensemble de l'ouvrage a été revu par Denis Hairy que nous remercions.

Enfin, cet ouvrage a été écrit à la demande de Bertrand Hervieu, président de l'INRA entre 1999 et 2003. Il n'aurait jamais vu le jour sans sa forte et amicale pression.

PARTIE I

Théorie et histoire

Cette partie présente les raisons et les modalités d'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture en fournissant quelques repères historiques sur l'évolution des politiques agricoles européenne et américaine depuis trente ans. Dans un premier temps, les fonctions non marchandes de l'agriculture ne sont pas prises en compte et l'on s'attache à expliciter les raisons de l'intervention en agriculture, liées aux spécificités des marchés, au poids de l'agriculture dans l'économie et aux caractères propres des structures de la production agricole.

Le premier chapitre décrit également les différents instruments de politique qui sont utilisés pour soutenir les revenus agricoles. Il conclut sur les intérêts et les limites du découplage des aides qui constitue l'orientation majeure actuelle des politiques agricoles dans les pays développés. Le deuxième chapitre introduit les fonctions non marchandes de l'agriculture et renvoie donc aux questions de la multifonctionnalité de l'agriculture et aux préoccupations dites non commerciales, en matière de soutien. Il s'agit de cerner ces fonctions et de s'interroger sur leur rémunération, tant sur le plan de leur niveau que sur celui de leurs modalités. Le troisième chapitre dresse un historique de la politique agricole, de sa création à ses trois réformes successives en 1992, 1999 et 2003. Il situe cette évolution par rapport à celle des négociations internationales qui ont sans doute été l'un des principaux moteurs de ces réformes, et met en parallèle l'évolution de la politique agricole américaine.

Pourquoi et comment intervenir en agriculture ?

J.-P. Butault, C. Le Mouël

Des politiques visant à intervenir sur les marchés et les structures agricoles ont été mises en place dans la majorité des pays développés. Ces politiques se traduisent par des coûts supportés soit par le contribuable, soit par le consommateur (cf. chapitre 4) : il faut bien qu'il y ait des raisons pour qu'il en soit ainsi.

L'alimentation est l'un des besoins primaires de l'homme, et la production agricole a été l'une des premières activités humaines. Ainsi, l'agriculture a été l'objet d'enjeux importants parce qu'il fallait assurer d'abord la « sécurité » alimentaire¹, ce qui a donné lieu, à travers les siècles, à une réglementation constante, et dans la mesure où les produits agricoles constituaient une ressource essentielle, faisant l'objet de conflits d'appropriation. Ces deux préoccupations restent d'actualité dans le monde d'aujourd'hui où la famine continue d'être un mal endémique. L'idée de l'instabilité des marchés agricoles n'est pas non plus nouvelle puisqu'elle remonte à un économiste du XVIII^e siècle, G. King, dont la loi montre que les revenus agricoles varient inversement au niveau des récoltes.

Parmi les raisons qui sont avancées pour justifier l'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture, on distingue souvent les raisons économiques de celles qui sont plutôt extra-économiques. Les premières relèvent de la place de l'agriculture dans le processus de développement, des caractéristiques de l'offre et de la demande des produits agricoles, et donc de la structure des marchés, *etc.*, alors que les secondes reflètent des objectifs plus politiques ou stratégiques tels que la recherche d'une indépendance alimentaire ou le soutien du revenu des agriculteurs. Cette distinction n'est pas toujours pertinente et elle dépend de la structure des préférences des individus (ou de la collectivité). Sans adhérer à cette distinction, on adoptera néanmoins un plan qui y renvoie partiellement.

Enfin, l'agriculture n'est pas seulement un secteur de biens marchands. Elle est également source de nombreuses économies externes (comme d'ailleurs de

1. Dans les deux sens du terme qui sont distingués en anglais, c'est-à-dire *security* par rapport aux approvisionnements et *safety* par rapport à la santé.

« déséconomies » externes), c'est-à-dire de biens non marchands (tel que l'entretien des paysages par exemple) car non valorisés sur un marché. Ce n'est pas une spécificité du secteur agricole, mais l'ampleur de ces phénomènes y est plus importante que dans d'autres secteurs par le simple fait que, si l'agriculture ne représente plus aujourd'hui qu'une faible part de la valeur ajoutée, du moins dans les pays développés, elle continue à occuper une large partie de l'espace et joue donc un rôle important dans l'entretien de cet espace et l'aménagement du territoire. Dans de telles situations, il y a nécessairement « défaillances de marchés » : même si les marchés des biens marchands régulaient parfaitement les échanges de produits agricoles, il n'y a aucune raison pour qu'ils régulent correctement la production et la consommation de biens non marchands. En d'autres termes, il n'y a aucune raison pour que les fonctions non marchandes de l'agriculture soient assurées correctement. Ceci renvoie au débat actuel sur la « multifonctionnalité » de l'agriculture et la nécessité d'associer un système de paiements aux différentes fonctions de l'agriculture. Par souci de simplicité, on laissera toutefois dans un premier temps ces aspects de côté pour ne les aborder que dans le chapitre suivant.

Pourquoi intervenir en agriculture ?

S'il existe des raisons spécifiques qui justifient ou expliquent l'intervention sur les marchés agricoles, il y a aussi des arguments qui, compte tenu des spécificités de l'agriculture, militent en faveur d'une libéralisation des échanges, et nous commencerons par ceux-ci.

Les arguments en faveur d'une libéralisation des échanges agricoles

Le premier argument renvoie à la loi des coûts comparatifs. Depuis Ricardo, on sait que les pays ont intérêt à se spécialiser dans les productions pour lesquelles ils ont un avantage comparatif, et c'est cette loi (ou sa version néo-classique dans le théorème d'Heckscher-Ohlin) qui fonde le bienfait du libre-échange. Dans l'agriculture, cette loi peut avoir plus d'importance que dans d'autres secteurs dans la mesure où les coûts de production dépendent de variables exogènes à l'économie, et en particulier des conditions pédo-climatiques. Si deux pays ont le même niveau de développement, des rémunérations identiques pour les facteurs de production et un même stock de connaissances, il est indifférent, sur le plan économique, que la production de voitures ou d'ordinateurs se fasse dans l'un ou l'autre pays. Il n'en est pas de même pour le blé ou la banane, les sols et le climat jouant, dans ce cas, un rôle essentiel. De ce point de vue, la loi des coûts comparatifs joue donc pleinement pour l'agriculture, et le soutien à la production de certains produits dans certains pays, tels que le blé en Arabie Saoudite ou même le riz au Japon par exemple, s'est traduit par des dépenses exorbitantes dont l'emploi à d'autres activités aurait pu générer des gains d'efficacité considérables (Petit, 2002).

Le deuxième argument est relatif à la sécurité alimentaire mondiale. Dans chaque pays, la production agricole est fluctuante d'une année à l'autre compte tenu des