



**DIRECTION DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES PECHERIES  
COMITE DE L'AGRICULTURE**

Annule & remplace le même document du 06 mai 2004

**Groupe de travail des politiques et marchés agricoles**

**ANALYSE DE LA REFORME DE LA PAC 2003**

**JT00164125**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	3
2.	Résumé des changements apportés à la PAC .....	4
3.	Analyse d'impact : approche et méthodes.....	13
4.	Estimations des effets de la réforme de la PAC sur la production, les intrants, le bien-être, les marchés, et le niveau et la composition du soutien.....	23
5.	Évaluation qualitative d'autres aspects de la réforme .....	44
6.	Résumé et évaluation.....	45
	References.....	48
	<i>Annexe 1.</i> Representation dans AGLINK des mesures prises par l'UE.....	49
	<i>Annexe 2.</i> Methode de calcul des primes de risque.....	53

### Encadrés

Encadré 1.	La réforme de la PAC et les 10 pays adhérents à l'UE .....	4
Encadré 2.	Analyse de scénarios .....	14
Encadré 3.	Mise en œuvre du scénario de « découplage maximum » dans l'analyse réalisée à l'aide du modèle de la MEP .....	16
Encadré 4.	Hypothèses et méthodologie appliquées pour l'analyse AGLINK : mise en œuvre des changements apportés à la PAC dans le module agrégé de l'UE.....	18
Encadré 5.	Modifications de l'EST et de l'ESP de l'UE par rapport aux données de l'année de référence 2002.....	21

## ANALYSE DE LA RÉFORME DE LA PAC DE 2003

### 1. Introduction

Le Conseil des ministres de l'Agriculture de l'Union européenne (UE) est parvenu le 26 juin 2003, à Luxembourg, à un accord sur une réforme de la Politique agricole commune (PAC), à partir des propositions présentées par la Commission le 23 janvier 2003 (CCE, 2003a). Le présent rapport contient une analyse de la réforme de la PAC établie à partir des informations disponibles à la fin septembre 2003 (CCE, 2003b). Cette analyse met en évidence les conséquences des changements proposés, par rapport à la poursuite des politiques en place ou prévues par l'Agenda 2000, sur les 15 États membres actuels de l'UE, en ce qui concerne les incitations à la production, l'évolution des marchés et les niveaux de soutien, en s'appuyant sur les informations et les outils disponibles au sein du Secrétariat. Elle s'efforce également de fournir une évaluation globale de la réforme à la lumière des principes définis par les ministres des pays de l'OCDE pour la réforme des politiques agricoles (OCDE, 1998). Les principaux éléments de ce document seront inclus dans l'édition 2004 des *Perspectives agricoles de l'OCDE*.

L'analyse contenue dans ce rapport considère l'UE comme un ensemble des 15 États membres actuels. Cependant, le premier mai 2004, dix nouveaux pays rejoindront l'Union. Ils n'ont pas été considérés dans cette analyse car la référence de comparaison des changements, qui est la PAC appliquée en 2002 ou prévue par l'Agenda 2000, n'a jamais été et ne sera jamais mise en œuvre dans ces pays. L'élargissement, et donc l'introduction de la PAC réformée dans les nouveaux pays membres, aura cependant une incidence sur l'évolution des marchés dans les États Membres actuels et les nouveaux. Les dispositions de la mise en œuvre de la PAC dans les 10 nouveaux États membres et les estimations publiées des incidences sur les marchés sont résumées à l'encadré 1.

Les gouvernements des pays de l'UE ont considéré avec attention les conséquences de l'élargissement sur les dépenses de la PAC. Ils sont convenus que, entre 2007 et 2013, le plafond des dépenses globales de la PAC pour les Organisations Communes de Marché (premier pilier) dans les 25 pays membres ne pourrait augmenter de plus de 1 % par an, en terme nominal, à partir de son niveau de 2006. Lorsque le plafond budgétaire sera atteint (y compris une marge de quelques EUR 300 million), un mécanisme de « discipline financière » réduira automatiquement le niveau des paiements directs. Par ailleurs, les dépenses consacrées aux mesures du développement rural (RDR ou deuxième pilier) ne sont pas concernées par l'accord, mais la programmation faite sur six ans encadre très fortement les dépenses. Ces considérations n'affectent pas à l'analyse présentée ici mais pourraient influencer sur d'éventuelles modifications ultérieures de la PAC.

Cette analyse a pour objectif principal l'évaluation de l'incidence potentielle de la réforme sur l'utilisation des terres, l'extensification, le bien-être, l'évolution des marchés, et le niveau et la composition du soutien, à l'aide des outils et données développés à l'OCDE. Comme indiqué ci-dessus, l'élargissement de l'UE n'est pas considéré dans cette analyse, de sorte que toutes les références à l'UE concernent les 15 États membres actuels (EU-15), même lorsque la discussion porte sur des périodes consécutives à l'élargissement.

Les principaux changements décidés pour la PAC en juin 2003 sont résumés à la section 2. Dans la section 3, les outils de l'OCDE utilisés et les scénarios réalisés pour les différentes analyses sont présentés. Les résultats des analyses sont ensuite analysés (section 4). La section 5 contient une analyse qualitative des aspects de la réforme qui ne sont pas considérés dans les analyses quantitatives. Enfin, les principaux résultats sont brièvement repris dans la section 6 et la réforme est évaluée au regard des principes ministériels pour la réforme.

### **Encadré 1. La réforme de la PAC et les 10 pays adhérents à l'UE**

Les dispositions visant à accueillir dix nouveaux États membres au sein de l'UE ont été arrêtées lors du sommet de Copenhague, le 13 décembre 2002. Les traités d'adhésion ont été signés à Athènes le 16 avril 2003. Le processus de ratification a eu lieu dans tous les nouveaux États membres et dans presque tous les 15 anciens. Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie entreront donc dans l'UE le 1er mai 2004.

Les mesures prises peuvent être résumées comme suit. Les agriculteurs des nouveaux États membres pourront immédiatement bénéficier des mesures concernant le marché, prévues par la PAC, telles que les restitutions à l'exportation et les mécanismes d'intervention. Des quotas de production, des rendements de référence et des superficies de base ont été fixés pour les nouveaux États membres en fonction des périodes récentes pour lesquelles on disposait de données (des détails sur cette mise en œuvre peuvent être trouvés dans OCDE, 2003b). Des aides directes seront instaurées graduellement pendant une période de dix ans. Les nouveaux États membres recevront dans un premier temps 25 % du taux plein de l'UE 15, la part de l'UE augmentant régulièrement pour passer à 100 % en 2013. Durant la phase d'introduction progressive, les nouveaux États membres auront la faculté d'apporter des contributions nationales complémentaires dans la limite de 55 % du taux plein communautaire de l'UE 15 en 2004, de 60 % en 2005 et de 65 % en 2006 ; à partir de 2007, ils pourront continuer de fournir un complément maximal de 30 % au dessus du taux applicable au cours de l'année considérée. Jusqu'en 2006, les paiements complémentaires pourront être cofinancés à concurrence de 40 % sur les fonds du RDR. Des dispositions spéciales ont été arrêtées en ce qui concerne Chypre et la Slovénie afin de tenir compte de leurs régimes de soutien interne antérieurs à l'adhésion. Pendant les trois premières années, les nouveaux États membres auront la possibilité d'octroyer des paiements directs sous la forme de simples paiements à l'hectare, applicables à l'intégralité de la superficie agricole. Les détails des modalités d'application de la PAC réformée à ces nouveaux pays étaient encore en discussion au moment de la rédaction de ce rapport.

Selon des analyses menées par des chercheurs de l'Institut danois pour la recherche en économie alimentaire et par la Commission européenne, l'impact d'options de réforme de la PAC sur les pays adhérents consistera à atténuer, sans les renverser, les changements attendus de leur adhésion à la PAC. Ainsi, les augmentations projetées de la production de céréales et de viande bovine dans les 10 pays adhérents devraient persister, mais elles seront moindres avec la PAC réformée qu'elles ne l'auraient été avec l'Agenda 2000. Il en est de même pour les variations de production prévues pour les 15. Jensen et Frandsen (2003) ont réalisé une analyse des incidences de l'élargissement à l'aide de scénarios multiples, y compris l'Agenda 2000 et trois options de réforme de la PAC. Ils concluent que pour 21 des 22 produits considérés dans les 10 pays adhérents et pour 20 de ces 22 produits dans l'UE à 15, les changements de production avant et après élargissement avec l'Agenda 2000 sont du même signe que ceux estimés avant et après élargissement dans les scénarios de réforme de la PAC.

Jensen et Frandsen estiment que les réformes de la PAC augmenteront le bien-être dans les 10 pays adhérents et dans l'UE à 15, par rapport à son niveau dans une Union élargie avec mise en œuvre de l'Agenda 2000. En fait, une perte de bien-être estimée à environ 4 milliards d'EUR pour l'UE à 15 devient un gain de 1.3 milliard d'EUR dans l'hypothèse d'une réforme de la PAC avec découplage maximal. Ces gains résultent de l'amélioration de l'efficacité en terme d'allocation des ressources provenant du découplage du soutien.

Une étude de la Commission européenne menée en mars 2003 sur la base de sa proposition de réforme de la PAC de janvier 2003 (CCE, 2003c) aboutit aux mêmes conclusions générales. Dans l'ensemble de l'Union européenne élargie, la production de cultures arables devrait s'orienter en faveur de la production de graines oléagineuses, ainsi que de blé tendre et d'orge, qui devraient bénéficier de l'amélioration des conditions de marché résultant de l'élargissement. La hausse de la production de viande bovine dans les 10 nouveaux pays, suite de leur adhésion à l'UE, est moins élevée que prévu à l'origine. Par rapport à l'Agenda 2000, le découplage accroît le bien-être, à la fois à cause de la hausse de l'efficacité de production et de celle de transfert.

L'élargissement de l'UE devrait accroître le revenu des consommateurs dans les 10 pays adhérents. Les avantages du marché unique en termes d'amélioration de l'efficacité et des échanges devraient contribuer à accroître la convergence entre les PIB par habitant dans l'UE à 15 et dans les 10 pays adhérents. Cet effet en terme de demande influera sur la dynamique des marchés agricoles de l'UE élargie, en particulier pour les céréales et les produits laitiers (CCE, 2003c). Une étude récente de la Commission sur les Perspectives à moyen terme (2003-2010) pour les marchés et revenus agricoles dans l'Union européenne (CCE, 2003d) confirme également la hausse estimée du revenu dans les pays adhérents (de 35 % par rapport à 2002) et prévoit, à partir de 2010, des niveaux de revenu dans l'UE à 15 supérieurs à ce qu'ils auraient été en l'absence de réforme.

## **2. Résumé des changements apportés à la PAC**

Conformément aux objectifs de l'Agenda 2000 relatifs à l'agriculture durable et au développement rural, la Commission propose d'introduire dans le régime des organisations communes de marché pour les

grandes cultures, la viande bovine et les produits laitiers, les modifications décrites ci-après. Ces changements seront appliqués en 2004, sauf indication contraire.

*Aménagements des organisations communes de marché (OCM) (récapitulés dans le tableau 1)*

- Pour les **céréales**, le prix d'intervention et le paiement direct de 63 EUR/tonne seront maintenus. Cette aide sera intégrée au paiement unique par exploitation en 2005. Les majorations mensuelles des prix d'intervention seront réduites de 50 %.
- Le mécanisme d'intervention applicable au **seigle** sera supprimé.
- Pour le **blé dur**, le montant du supplément pour les zones de production traditionnelles, qui sera intégré au paiement unique par exploitation, sera fixé à 313 EUR/hectare (ha) en 2004, 291 EUR en 2005 et 285 EUR à partir de 2006 (alors qu'il s'établissait à 344.5 EUR/ha en 2002). Les États membres peuvent néanmoins décider de continuer à octroyer 40 % du montant de ce paiement supplémentaire sur la base de la production. L'aide spécifique applicable aux autres régions, qui est actuellement fixée à 139.5 EUR/ha, sera supprimée progressivement sur trois ans à compter de 2004. Dans les zones de production traditionnelles, une nouvelle prime spéciale à la qualité de 40 EUR/ha sera versée aux agriculteurs utilisant une certaine quantité de semences certifiées de variétés sélectionnées, dans les limites des superficies maximales garanties (SMG) actuellement définies.
- Aucun changement n'est prévu pour les **graines oléagineuses** avant intégration du paiement à la surface dans le paiement unique par exploitation.
- Le prix d'intervention du **riz** sera réduit de 50 % et ramené à 150 EUR/tonne. Une compensation correspondant à 88 % de ce montant prendra la forme d'une hausse des paiements. Les paiements applicables jusqu'à présent seront donc portés de 52 EUR/tonne à 177 EUR/tonne. Sur ce montant, 102 EUR/tonne seront intégrés au paiement unique par exploitation (voir ci-après) et versés sur la base des droits antérieurs dans les limites de la SMG en vigueur. Entre la moyenne pour la période 1999-2001 ou la SMG actuellement appliquée, la SMG retenue correspondra à la plus faible de ces deux valeurs. Le montant restant, soit 75 EUR/tonne, demeurera lié à la culture rizicole. Le mécanisme d'intervention pourra s'appliquer au maximum à 75 000 tonnes par an.
- Pour les **protéagineux**, une nouvelle superficie maximale garantie de 1.4 millions d'hectares sera établie, et le paiement par tonne en vigueur (9.5 EUR/tonne) sera converti en une aide spécifique à la surface de 55.57 EUR/ha, qui ne sera pas intégrée au paiement unique par exploitation.
- Un paiement de 45 EUR/ha sera octroyé aux agriculteurs produisant des **cultures énergétiques** en dehors des superficies hors culture, si leur production fait l'objet d'un contrat entre l'agriculteur et le secteur de la transformation concerné, ou si la transformation de la production a lieu sur l'exploitation. La SMG susceptible d'en bénéficier s'élèvera à 1.5 million ha. La mise en oeuvre de ce régime sera revue d'ici cinq ans.
- En ce qui concerne les **pommes de terre féculières**, 40 % du paiement direct, fixé à 110.54 EUR/tonne, seront intégrés au paiement unique par exploitation en fonction des livraisons antérieures à l'industrie amidonnière. Le montant restant sera maintenu sous forme d'une aide spécifique aux pommes de terre féculières. Le prix minimum sera maintenu, ainsi que les restitutions à la production de fécule de pommes de terre.

- L'aide au secteur des **fourrages séchés** sera répartie entre producteurs et transformateurs. L'aide directe aux producteurs (68.83 EUR/tonne pour les fourrages déshydratés et 38.64 EUR/tonne pour les fourrages séchés au soleil) sera intégrée au paiement unique par exploitation, en fonction des livraisons antérieures. Des plafonds nationaux seront définis afin de prendre en compte les quantités nationales garanties en vigueur. L'aide à la transformation sera fixée à 33 EUR/tonne en 2004/05.
- Les paiements supplémentaires versés au titre de l'**aide au séchage** aux agriculteurs des régions septentrionales de l'UE seront portés de 19 EUR/ha à 24 EUR/ha.
- Les dispositions actuellement prévues pour les **fruits à coque** seront remplacés par un paiement forfaitaire annuel de 120.75 EUR/ha pour une superficie maximale garantie de 800 000 ha, laquelle sera subdivisée en superficies nationales garanties fixes pour les amandes, les noisettes, les noix, les pistaches et les caroubes. Les États membres disposeront d'une certaine latitude pour gérer leurs quantités garanties. Cette aide communautaire peut être complétée par l'octroi d'une aide nationale d'un montant maximal de 120.75 EUR par hectare et par an.
- Aucun changement n'est prévu pour les primes à la **viande ovine** avant leur intégration au paiement unique par exploitation.
- En ce qui concerne la **viande bovine**, le nombre d'animaux auquel s'applique la prime à la vache allaitante sera augmenté de 50 000 pour l'Autriche et de 139 000 pour le Portugal. Le pourcentage maximal de génisses ouvrant droit à l'octroi d'une prime à la vache allaitante est fixé à 40 %. Le nombre d'animaux bénéficiant de la prime spéciale aux bovins mâles en Autriche sera réduit de 50 000. A partir de la date d'entrée en vigueur du régime de paiement unique, la définition du veau sera modifiée (l'âge maximum est porté de sept à huit mois et le poids de carcasse maximal de 160 à 185 kg). Les paiements par tête seront intégrés au paiement unique par exploitation en 2005.
- Les quotas **laitiers** seront maintenus jusqu'à la campagne 2014/15. L'augmentation générale des quotas décidée dans le cadre de l'Agenda 2000 interviendra à partir de 2006 (au lieu de 2005) dans les onze États membres où cette hausse reste à être appliquée. Dans ces pays, les quotas doivent être augmentés de 0.5 % en 2006, 2007 et 2008. En outre, les quotas laitiers de la Grèce seront augmentés (120 000 tonnes) à partir de la campagne 2004/05 et ceux des Açores (50 000 tonnes) à partir de la campagne 2005/06. Enfin, les Açores bénéficieront d'une exemption temporaire d'application des quotas laitiers à hauteur de 73 000 tonnes pour la campagne 2003/04 et de 61 500 tonnes pour la campagne 2004/05.

Le prix d'intervention du beurre sera réduit de 25 % (-7 % en 2004, 2005, 2006 et -4 % en 2007), ce qui représente une baisse supplémentaires de 10 % par rapport à ce qui avait été prévu dans l'Agenda 2000. Le prix du lait écrémé en poudre (SMP) sera quant à lui réduit de 15 %, comme convenu dans l'Agenda 2000 (mais en trois étapes qui correspondront à une baisse de 5 % sur trois ans entre 2004 et 2006). Les réductions de prix interviendront un an avant la date prévue par les dispositions de l'Agenda 2000. En ce qui concerne le beurre, les achats d'intervention seront suspendus dès que sera franchi le seuil de 70 000 tonnes pour 2004 et de 30 000 tonnes à compter de 2007. Au-delà de cette limite, les achats pourront être réalisés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres. Le mécanisme d'intervention ne pourra opérer qu'entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 août. Le prix indicatif du lait sera supprimé.

Les paiements de compensation versés aux producteurs laitiers sont fixés comme suit : 11.81 EUR/tonne en 2004, 23.65 EUR en 2005 et 35.5 EUR à partir de 2006. Le paiement

unique par exploitation ne sera appliqué au secteur laitier qu'une fois la réforme pleinement mise en oeuvre (c'est-à-dire en 2007), mais les États membres peuvent décider de l'introduire plus tôt (à partir de 2005) en cas de mise en oeuvre régionale du paiement unique par exploitation.

**Tableau 1. Modification de quelques paramètres de la politique à partir de 2003**

Produits	2003	2004	2005	À partir de 2006
<b>Blé dur :</b>				
- Paiement supplémentaire				
. dans les zones traditionnelles (EUR/ha)	344.5	313	291	285
. dans les autres zones (EUR/ha)	139	93	46	0
- Paiement à la qualité (EUR/ha)	0	40	40	40
<b>Riz :</b>				
- paiement (EUR/t)	52	177	177	177
<b>Protéagineux :</b>				
- paiement additionnel (EUR/t)	9.5	0	0	0
- paiement additionnel (EUR/ha)	0	55.57	55.57	55.57
- MGA (million ha)	n.a.	1.4	1.4	1.4
<b>Fourrages séchés :</b>				
- paiement au fourrage déshydraté (EUR/t)	68.83	33	33	33
- paiement au fourrage séché au soleil (EUR/t)	38.64	33	33	33
- paiement aux transformateurs (EUR/t)	0	33	33	33
<b>Aide au séchage (EUR/ha)</b>	19	24	24	24
<b>Fruits à coque :</b>				
- paiement de l'UE (EUR/ha)	0	120.75	120.75	120.75
- paiement national maximum (EUR/ha)	0	120.75	120.75	120.75
- SMG (millions d'ha)	n.a.	0.8	0.8	0.8
<b>Cultures énergétiques :</b>				
- paiement (EUR/ha)	0	45	45	45
- SMG (millions d'ha)	n.a.	1.5	1.5	1.5
<b>Viande bovine :</b>				
<b>Hausse du plafond (a)</b>				
- Prime à la vache allaitante (%)	0	1.75	0	0
<b>Lait et produits laitiers :</b>				
- variation du prix d'intervention du beurre (%)	0	-7	-7	-7 (b)
- variation du prix d'intervention du SMP (%)	0	-5	-5	-5 (b)
- paiement par tonne de quota (EUR/t) (c)	0	11.81	23.65	35.5
- quota (millions de tonnes) (d)	118.893	119.013	119.063	119.544

n.a. : non applicable. Les paiements qui ne sont pas inclus dans ce tableau ne sont pas modifiés.

a. 50 000 animaux supplémentaires en Autriche et 139 000 au Portugal, ou une hausse de 1.75 % du nombre total d'animaux pouvant recevoir la prime à la vache allaitante dans l'UE. Le nombre de têtes de boeufs susceptibles de recevoir la prime spéciale aux bovins mâles en Autriche est réduit de 50 000 mais le niveau du paiement n'est pas modifié car on fait l'hypothèse que la limite continue à ne pas restreindre la production.

b. 4 % supplémentaire de réduction pour le beurre en 2007. Dernière année de mise en oeuvre pour la poudre de lait écrémée (SMP).

c. Y compris les paiements laitiers supplémentaires.

d. Quota supplémentaire de 120 000 tonnes pour la Grèce à partir de 2004/5; exemption temporaire de quota de 73 000 tonnes en 2003/04 et de 61 500 tonnes en 2004/05 pour le Portugal; quota supplémentaire de 50 000 tonnes pour le Portugal (les Açores) à partir de 2005/06; hausse du quota de 0.5 % pour 11 États membres (4.1 % du quota total) chaque année de 2006/07 à 2008/09 car la hausse prévue a été reportée de 2005 à 2006. Le quota se monte donc à 120.024 millions de tonnes en 2007/08 et 120.505 millions de tonnes en 2008/09.

Source : CCE (2003b) et CAP Monitor.

- Aucun changement n'a été apporté aux organisations communes de marché pour d'autres produits tels que le sucre, l'huile d'olive, le vin, le tabac, etc. Néanmoins, à l'automne 2003, la Commission a présenté des propositions de réforme des régimes applicables à l'huile d'olive, au tabac, au coton et au houblon, et exposé différentes solutions envisageables pour le régime du sucre.

### *Régime de paiement unique*

Un paiement unique par exploitation remplacera la grande majorité des primes octroyées actuellement dans le cadre des différentes Organisations Communes de Marché. Les agriculteurs se verront attribuer des droits à paiement sur la base de montants de référence correspondant aux aides perçues au cours de la période 2000-02. Ce paiement pourra être calculé :

- au niveau de chaque exploitation. Le droit au paiement sera calculé en divisant le montant de référence par le nombre d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide (y compris les superficies fourragères, support de l'octroi des primes bovines et ovines) au cours de l'année de référence.
- au niveau régional en appliquant les modalités suivantes :
  - calculer et attribuer un droit à paiement uniforme par hectare au sein d'une région donnée, au lieu de calculer un paiement unique pour chaque exploitant ;
  - moduler les niveaux de paiement applicables aux terres arables et aux superficies en pâturages ;
  - faire contribuer différents secteurs, à des degrés variés, à l'enveloppe régionale redistribuée en octroyant certains paiements ou une fraction donnée de ces paiements sur la base des montants de référence individuels ; et
  - redistribuer les fonds entre les régions lorsque les enveloppes financières régionales sont définies.

Les États membres disposant de moins de 3 millions d'hectares de terres éligibles peuvent considérer leur territoire comme une région et opter donc pour une mise en œuvre nationale de la « régionalisation ».

Les hectares admissibles au bénéfice de l'aide comprennent les superficies agricoles de tous types, à l'exception de celles occupées par des cultures permanentes. Les paiements pour mise hors culture seront pris en compte en fonction des obligations antérieures de gel des terres, mais ne pourront l'être que dans la mesure où un hectare éligible est mis en jachère (exception faite des pâturages permanents). Les agriculteurs bénéficiant du nouveau paiement unique par exploitation pourront choisir de produire, sur leurs terres, tout produit de leur choix, exception faite des fruits et légumes et des pommes de terre de consommation<sup>1</sup>. En outre, ils sont tenus de maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et

---

1. Si les États membres optent pour une mise en œuvre régionale du régime de paiement unique, c'est-à-dire octroient un taux forfaitaire par hectare équivalent aux droits à paiement divisés par le nombre d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide, les agriculteurs peuvent produire n'importe quel produit agricole de base, sauf des cultures permanentes. Dans ce contexte, les États membres ont la flexibilité de (1) répartir les droits à paiement de façon uniforme par région en prenant en compte tous les hectares éligibles dans la limite d'une enveloppe régionale à définir ; (2) différencier les paiements aux terres arables des paiements aux pâturages selon les superficies identifiées au 31 décembre 2002, quelle que soit l'utilisation actuelle de ces terres ; (3) attribuer aux différents secteurs un taux de contribution différent aux montants redistribués ;



environnementales (voir ci-après). Le régime de paiement unique peut être mis en place dès 2005 ou au plus tard en 2007.

Certaines aides ne sont pas incluses, en particulier la prime aux protéagineux, 60 % de l'aide aux pommes de terre féculières, 42 % du paiement pour le riz, la prime spéciale à la qualité pour le blé dur, et le paiement à l'hectare pour les fruits à coque. Les aides aux produits non visés par la réforme demeurent également spécifiques. En outre, pour limiter les phénomènes de déprise agricole et pour répondre aux préoccupations de certains États membres en matière d'aménagement du territoire, l'accord leur permet de maintenir couplée une partie des aides directes aux agriculteurs. Les niveaux de couplage autorisés sont différenciés par secteur comme suit (cf. également le tableau 2) :

- Jusqu'à 25 % des aides à l'hectare actuellement octroyées au secteur des grandes cultures, ou bien jusqu'à 40 % de la prime supplémentaire au blé dur, peuvent rester liées à la production.
- Pour le secteur de la viande bovine, les États membres pourront choisir de maintenir jusqu'à 100 % de la prime à l'abattage des veaux et jusqu'à 100 % de la prime à la vache allaitante et 40 % de la prime à l'abattage, ou bien jusqu'à 100 % de la prime à l'abattage, ou encore jusqu'à 75 % de la prime spéciale aux bovins mâles.
- Un maximum de 50 % des primes aux ovins et aux caprins, y compris la prime supplémentaire versée aux agriculteurs dont l'exploitation est située dans des zones défavorisées, pourra demeurer lié à la production.
- De la même manière, l'aide au séchage pour les céréales et les aides directes octroyées aux agriculteurs des régions ultrapériphériques et des îles de la mer Égée peuvent demeurer liées à la production.
- Les paiements pour le lait seront intégrés au paiement unique par exploitation à compter de la campagne 2006/07, une fois que la réforme laitière sera pleinement mise en œuvre. Dans le contexte d'une mise en œuvre régionale du régime de paiement unique, les États membres peuvent introduire ce paiement dans le paiement unique par exploitation plus tôt, à savoir à compter de 2005.
- Les États membres peuvent réserver jusqu'à concurrence de 10 % du montant total du paiement unique, afin d'encourager des secteurs particuliers revêtant une importance pour l'environnement (dans le cadre du régime de paiement unique), ou de promouvoir la qualité et la commercialisation des produits agricoles.

Les droits à paiement pourront faire l'objet de transferts, avec ou sans terres, entre agriculteurs d'un même État membre ou d'une même région, mais cette disposition est facultative. Dans le cas de transferts sans terres, l'acheteur devra posséder des terres éligibles justifiant les droits à paiement. Les paiements ne peuvent donc être perçus que s'ils sont liés à des terres.

---

(4) recalculer la valeur régionale unitaire des droits ; (5) redistribuer les fonds entre régions après que les enveloppes financières régionales aient été définies ; et (6) avancer la date d'inclusion du paiement laitier dans le paiement unique.

**Tableau 2. Part minimale et maximale des paiements qui peuvent rester spécifiques à un produit**

Paiements pour les :	Proportion du paiement qui <b>doit</b> rester spécifique au produit <i>(Option « Découplage maximum »)</i>	Proportion du paiement qui <b>peut</b> rester spécifique au produit <i>(Option « Découplage minimum »)</i>
Céréales et oléagineux	0	25
Blé dur	0	40
Riz	42	42
Protéagineux (p. additionnel)	100	100
Pommes de terre féculières	60	60
Fourrages séchés	0	0
Fruits à coques	100	100
Cultures énergétiques	100	100
Ovins	0	50
Bovins		
Prime à l'abattage pour les veaux	0	100
<b>ET</b>		
Prime à la vache allaitante	0	100
<b>et</b>	0	40
prime à l'abattage des bovins adultes		
<b>OU</b>		
Prime à l'abattage	0	100
<b>OU</b>		
Prime spéciale bovins mâles	0	75
Lait	0	0
Aides au séchage, aux régions isolées	100	100

*Source : CCE (2003b).*

Les États membres doivent constituer une réserve nationale en appliquant un pourcentage de réduction linéaire au montant de référence, à concurrence de 3 % de l'enveloppe prévue au titre du régime de paiement unique. Les droits non utilisés pendant trois années seront reversés dans la réserve nationale. La réserve nationale servira à résoudre des problèmes de transition, aux jeunes agriculteurs, et en cas de circonstances exceptionnelles.

### ***Conditionnalité obligatoire***

L'octroi intégral du paiement unique par exploitation et d'autres aides directes sera lié au respect d'un certain nombre de normes obligatoires concernant l'environnement, la sécurité sanitaire des aliments, la santé des animaux et des végétaux, ainsi que le bien-être animal. La conditionnalité renvoie à trois points :

- Une « liste prioritaire » de 18 normes européennes obligatoires a été établie.
- Par ailleurs, les États membres doivent veiller à ce que la superficie totale en pâturages permanents ne diminue pas de manière significative.
- De plus, les bénéficiaires de paiements directs seront tenus de maintenir toutes les terres agricoles dans des conditions agricoles et environnementales satisfaisantes, faute de quoi ils se verront sanctionnés par une réduction des aides dont ils bénéficient.

En cas de non-respect des critères de conditionnalité, les paiements directs seront réduits proportionnellement au risque ou au dommage concerné. Cette réduction ne dépassera pas 5 % et 15 % en cas de non-respect répété. Néanmoins, si le non-respect des normes est intentionnel, le pourcentage de réduction ne sera pas en principe inférieur à 20 % et pourra aller jusqu'à l'exclusion totale d'un ou plusieurs régimes d'aide et s'appliquera pour une ou plusieurs années civiles. La Commission définira des indicateurs destinés à faciliter la mise en œuvre de la conditionnalité, tandis que les contrôles continueront d'être effectués à l'aide des mécanismes en place. Les États membres peuvent conserver 25 % des sommes provenant des sanctions pour non-respect des normes.

### ***Renforcement des mesures du Règlement de Développement Rural***

L'enveloppe consacrée par l'UE aux mesures du RDR sera augmentée de manière sensible (voir ci-après), et la portée des instruments sera étendue afin de promouvoir l'environnement, le bien-être des animaux, ainsi que la qualité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments. En outre, le respect des normes sera renforcé. Le soutien communautaire aux mesures agro-environnementales sera accru de manière à représenter jusqu'à 85 % au maximum du coût dans les zones visées par l'«objectif 1 » (au lieu de 75 %) et 60 % (au lieu de 50 %) dans les autres zones.

Les nouvelles mesures décrites ci-dessous seront mises en place à partir de 2004. Il appartient aux États membres et aux régions de décider s'ils souhaitent intégrer ces mesures dans leurs programmes de développement rural.

#### *Nouvelles incitations, pour les agriculteurs, en faveur de la qualité des produits agricoles*

Des incitations financières seront octroyées aux agriculteurs qui participent à des programmes reconnus d'amélioration de la qualité des produits agricoles et des systèmes de production, et donnent des garanties aux consommateurs sur ces différents aspects. Ce soutien, qui sera versé chaque année pendant une période maximale de cinq ans, pourra atteindre 3 000 EUR par exploitation pour une année donnée.

Une aide financière sera accordée aux groupements de producteurs au titre d'actions ayant pour objet d'informer les consommateurs sur les produits obtenus dans le cadre de systèmes de qualité bénéficiant de la mesure mentionnée ci-dessus, et de promouvoir ces produits. Le montant du financement public pourra s'élever au maximum à 70 % des coûts du projet y ouvrant droit.

*Nouvelle aide au respect des normes*

Les États membres peuvent accorder un soutien temporaire et dégressif aux agriculteurs, afin de les aider à s'adapter à l'introduction de normes rigoureuses fondées sur la législation communautaire, mais non encore transcrites en droit interne, concernant l'environnement, la santé publique, la santé des animaux et des végétaux, le bien-être animal et la sécurité sur le lieu de travail. Cette aide, qui sera versée sur une base forfaitaire pendant une période maximale de cinq années et plafonnée à 10 000 EUR par exploitation pour une année donnée, sera réduite au cours de la période de mise en œuvre.

*Un nouveau «système de conseil agricole»*

La mise en place d'un système de conseil agricole sera facultative pour les États membres jusqu'en 2006. Toutefois, à compter de 2007, les États membres seront tenus d'offrir ce type de système à leurs agriculteurs. La participation des agriculteurs sera facultative. En 2010, le Conseil décidera si le système de conseil agricole doit devenir obligatoire pour les agriculteurs.

Un soutien sera accordé aux agriculteurs pour les aider à supporter les coûts engendrés par le recours aux services de conseil agricole. Les agriculteurs peuvent bénéficier d'un financement public à concurrence de 80 % du coût de ces services, le plafond étant fixé à 1 500 EUR.

*Couverture des coûts du bien-être animal*

Un soutien sera accordé aux éleveurs qui s'engagent pour au moins cinq années à améliorer le bien-être des animaux et à aller au-delà des bonnes pratiques d'élevage généralement appliquées. L'aide versée chaque année sera calculée sur la base des coûts supplémentaires et des pertes de revenu découlant de ces engagements, le niveau maximal des paiements annuels étant fixé à 500 EUR par unité de gros bétail.

*Amélioration de l'aide à l'investissement pour les jeunes agriculteurs*

L'aide communautaire à l'investissement accordée aux jeunes agriculteurs sera augmentée.

*Réduction des paiements directs (modulation) afin de stimuler le développement rural*

Afin de financer les mesures supplémentaires de développement rural, les paiements directs des exploitations recevant une aide directe supérieure à 5 000 EUR par an seront réduits de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % à compter de 2007. Le mécanisme de réduction des paiements au titre des Organisations Communes de Marché, appelé « modulation », fonctionnera de la manière suivante :

- La première tranche de 5 000 EUR de paiements directs annuels versés à une exploitation agricole sera exemptée de toute réduction.
- Les régions ultrapériphériques de l'UE, ainsi que les îles de la mer Égée, seront exemptées de l'application du régime de la modulation.
- En ce qui concerne la répartition des fonds dégagés par la modulation, un point de pourcentage sera conservé par l'État membre à l'origine de ces sommes. Les montants correspondant aux points de pourcentage restants seront répartis conformément à des critères concernant la superficie agricole, l'emploi agricole et le PIB par habitant exprimé en parité de pouvoir d'achat.
- Chaque État membre recevra au moins 80 % des fonds qu'il aura dégagés grâce à la modulation.
- Les États membres dont la production de seigle est très importante (telle l'Allemagne) peuvent bénéficier de 10 % supplémentaires en provenance des fonds de modulation que l'État membre

en question a générés, afin d'aider, dans le cadre des mesures relevant du RDR, les régions productrices de seigle.

- Les États membres appliquant actuellement à titre volontaire un mécanisme de modulation pourront accroître le taux de modulation, afin d'assurer la continuité de leurs engagements programmatiques de long terme.
- Par ailleurs, l'accord du Conseil prévoit la possibilité de réserver un point de pourcentage de la modulation sur les 5 % à des dispositifs de gestion de crise. La Commission Européenne s'est engagée à fournir un rapport sur le sujet d'ici décembre 2004.

### *Veiller au respect de la discipline financière*

Un mécanisme de « discipline financière » sera mis en œuvre afin de maintenir les dépenses de la PAC dans les strictes limites budgétaires fixées par le Sommet du Conseil européen qui s'est tenu à Bruxelles en octobre 2002. Conformément à une proposition de la Commission, le Conseil fixera chaque année la réduction indispensable des paiements directs si, d'après les prévisions, les dépenses au titre des mesures de marché et des paiements directs (rubrique 1a) menacent de dépasser les plafonds définis pour une année budgétaire donnée, déduction faite d'une marge de sécurité de 300 millions d'EUR.

### **3. Analyse d'impact : approche et méthodes**

Cette section décrit brièvement les outils et données utilisés, notamment le modèle de la matrice d'évaluation des politiques (MEP), le modèle AGLINK et la base de données des estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs (ESP/ESC). Elle précise aussi les limites des outils et de l'analyse. Le modèle de la MEP pour les grandes cultures et les produits laitiers est utilisé pour analyser l'impact de la réforme sur la répartition des terres, l'extensification et le bien-être, alors que le modèle AGLINK analyse plus particulièrement la dynamique de la réforme sur les marchés pour la période 2005-08.

Sont également présentées les hypothèses retenues pour intégrer les modifications apportées à la PAC et les simulations réalisées. Dans certains cas, les modifications des paramètres représentés explicitement dans les modèles et les calculs, sont clairement indiquées dans l'accord. Dans d'autres cas, des hypothèses doivent être faites quant à l'impact des modifications proposées sur les variables représentées. De plus, **certains aspects de la proposition ne peuvent être pris en compte dans l'analyse quantitative** parce que, d'une part, tous les États membres n'ont pas encore arrêté les modalités de mise en œuvre, et d'autre part, les outils utilisés ont des limites (l'UE est considérée comme un bloc, la régionalisation et la conditionnalité ne sont pas prises en compte, le secteur bovin est absent de la MEP). En complément, une tentative d'évaluation qualitative de certains de ces différents aspects sera proposée dans la section 5. En outre, des incertitudes considérables demeurent tant que les États membres n'ont pas indiqué quelles formules ils adopteront pour le découplage. Des scénarios alternatifs permettent de prendre en compte cette incertitude (cf. encadré 2). Des hypothèses ont été faites quant à l'usage potentiel des fonds de modulation.

Le niveau des paiements, des quotas et prix d'intervention pour les produits pris en compte dans les différents scénarios sont fixés comme indiqué dans le tableau 1. La plupart des aides sont réduites afin de prendre en compte la modulation. Le taux de modulation est de 5 % à partir de 2007, mais la réduction effective en pourcentage est plus faible car la première tranche de 5 000 EUR par exploitation est exclue. Avec un taux de 5 %, la Commission de l'UE estime que le montant des fonds issus de la modulation se monteront à 1.2 million d'EUR par an.

### Encadré 1. Encadré 2. Une analyse de scénarios

La réforme de la PAC permet aux États membres de choisir entre différentes options. Ces options déterminent grosso modo le degré de conversion des aides actuellement définies par la PAC en un paiement unique par exploitation. Étant donné que les outils élaborés à l'OCDE ne traitent pas de manière séparée les différents pays de l'UE, des hypothèses sont faites concernant l'impact global de ces différentes options. Deux résultats sont examinés dans ce rapport<sup>2</sup>. Il s'agit en l'occurrence :

- ◆ d'un scénario de «**découplage maximum**», dans lequel on suppose que, dans tous les cas, tous les pays opteront pour la formule maximisant le montant du paiement unique par exploitation (comme indiqué dans la colonne 1 du tableau 2) et
- ◆ d'un scénario de «**découplage minimum**», dans lequel on suppose que les primes en vigueur seront préservées dans toute la mesure du possible. Les choix correspondant à un découplage minimum sont indiqués dans la colonne 2 du tableau 2.

Dans la réforme, trois options de découplage minimum existent pour les primes à la viande bovine (tableau 2). Afin de limiter le nombre de scénarios, une option mixte a été choisie, qui consiste à conserver 77 % de la prime à la vache allaitante, 0 % de la prime aux bovins mâles, 58 % de la prime à l'abattage des bovins adultes et 100 % de la prime à l'abattage des veaux. Ces pourcentages ont été obtenus en considérant l'importance relative des différentes primes dans chaque État membre de l'UE et en supposant que les pays choisiront l'option qui leur permet de conserver le plus haut degré de couplage au paiement qui représente la part la plus grande de l'ensemble de leurs primes aux bovins.

Ces deux scénarios représentent donc des cas extrêmes pour l'ensemble des options offertes aux pays Membres. Aucun de ces choix extrêmes n'a de chance d'être observé en pratique, mais ils permettent de définir des limites hautes et basses pour les résultats.

**L'option de mise en œuvre régionale n'a pas été retenue mais il est probable qu'un tel scénario pourrait donner des résultats nettement différents au niveau européen car la répartition des paiements entre productions pourrait être modifiée par rapport à la situation actuelle. Elle n'a pas été retenue pour deux raisons principales. Tout d'abord, elle ne semblait pas être importante au moment où l'analyse a été réalisée. En outre, les outils de l'OCDE, qui considèrent l'Union européenne comme un ensemble, ne permettraient pas de représenter cette option au niveau régional, qui est celui auquel elle s'appliquerait.**

### *Outils de l'OCDE et méthodes d'analyse*

#### *Mise en oeuvre de l'analyse menée à l'aide du modèle de la MEP pour les grandes cultures et les produits laitiers*

Le **modèle de la MEP** est un modèle de simulation en statique comparative du secteur des grandes cultures et du secteur des produits laitiers, qui comprend six modules par pays, l'UE représentant à elle seule un module, et un module « reste du monde ». Bien qu'il ne représente pas les pays membres de l'UE de manière individuelle et que tous les secteurs agricoles, notamment la production bovine, ne soient pas représentés, ce modèle donne des éclairages sur l'impact global de la réforme de la PAC sur l'allocation des superficies, du fait qu'il représente de manière détaillée le système d'offre de terres. Sa représentation des facteurs de production permet par ailleurs un calcul fin des impacts sur le bien-être<sup>3</sup>. L'analyse MEP présentée dans la section suivante met en évidence ces deux types d'impact, à savoir l'impact sur les terres et l'impact sur le bien-être. Les principaux mécanismes de la réforme influent sur les marchés fonciers, puisque les aides actuelles à la surface applicables aux grandes cultures, tout comme le nouveau paiement unique par exploitation, sont versés en fonction du nombre d'hectares. La principale différence entre ces

- 
2. Il existe encore des incertitudes sur la mise en œuvre du régime de paiement unique, concernant la date d'adoption et les modalités précises.
  3. Les effets sur le bien-être résultent principalement de la variation des surplus du producteur et du consommateur et de la rente du quota laitier.

deux types de paiements est l'utilisation qui peut être faite de la surface bénéficiant du paiement. Elle est représentée dans le modèle de la MEP en étendant la liste des utilisations des terres ouvrant droit au paiement.

A l'heure actuelle, le modèle de la MEP contient une représentation de la demande et de l'offre de blé, de céréales secondaires (maïs, orge et avoine), d'oléagineux (colza et tournesol), de riz et de lait. Il comprend donc des fonctions de production implicites et un équilibre des marchés pour un ensemble de facteurs de production<sup>4</sup>. Bien que le modèle ne prenne pas en compte explicitement d'autres produits agricoles, la représentation de paiements tel que le paiement unique par exploitation impose d'utiliser un système plus complet d'allocation des surfaces. Le système d'offre de terres tel que défini dans le modèle de la MEP inclut certaines utilisations ouvrant droit au paiement unique par exploitation, comme par exemple les surfaces en pâturages pour les bovins, d'autres terres cultivables et d'autres terres agricoles. Le modèle comprend également une fonction de demande foncière simplifiée à appliquer à ces différentes utilisations. Les paiements bénéficiant à ces types de terres influenceront sur les décisions d'allocation des surfaces entre toutes les utilisations envisageables, et plus particulièrement celles explicitement représentées dans le modèle de la MEP.

Les principales aides versées actuellement au titre de la PAC pour les céréales et les graines oléagineuses sont représentées dans le modèle de la MEP sous forme de paiements au titre des terres portant des cultures auxquelles ces paiements sont attribués. Le modèle de la MEP est utilisé pour simuler le scénario du « découplage maximum ». Les hypothèses sous-tendant sa mise en oeuvre sont exposées en détail dans l'encadré 3. De façon générale, le paiement unique par exploitation n'est pas associé à une culture particulière et pourra donc être octroyé aux terres agricoles en général, y compris celles utilisées comme pâturages ou consacrées à d'autres grandes cultures<sup>5</sup>. La distribution de ce paiement dépend dans une large mesure du niveau des aides actuellement perçues par les producteurs. C'est la raison pour laquelle, dans le modèle de la MEP, la distribution de ce paiement suit celle des aides directes actuellement versées au titre des grandes cultures. De la même manière, on suppose que les montants versés au titre du paiement unique par exploitation sont alloués aux terres utilisées pour l'élevage en fonction du niveau des aides actuellement perçues par les utilisateurs de ce type de terres. Dans le cadre de la réforme de la PAC, les primes bovines sont (en partie) remplacées par le paiement unique par exploitation. Ce changement est représenté sous la forme d'une baisse de 3.1 % de la demande de terres à pâturage, calculée à partir de la réaction à ces paiements dans AGLINK. L'option d'une mise en oeuvre régionale du paiement n'est pas représentée dans cette analyse. Comme dans ce cas, le paiement par hectare serait le même pour tous les types de terres dans une région donnée, les effets de répartition seraient très différents.

Les résultats centraux du scénario réalisé à l'aide du modèle de la MEP et l'analyse de la sensibilité des résultats à certains paramètres sont présentés dans la section suivante. L'année de référence retenue est 2002, et les simulations décrivent les changements qui devraient intervenir cette année-là en ce qui concerne la superficie ensemencée, la production, les exportations nettes, les prix aux producteurs et les prix mondiaux, ainsi que les transferts qui auraient été opérés si les modifications des aides et des prix d'intervention qui doivent être mis en place d'ici 2008 avaient été mis en oeuvre en 2002. Cette analyse ne prend pas en compte les effets des changements concernant les productions végétales et les produits laitiers sur les produits qui ne sont pas représentés dans le modèle, ni les effets d'autres modifications ne pouvant être prises en compte dans ce cadre, autant d'éléments qui peuvent jouer sur les résultats.

---

4. Voir OCDE (2001) pour une description détaillée de la composante grandes cultures du modèle de la MEP. Se reporter au document AGR/CA/APM(2003)25 pour de plus amples informations sur le modèle MEP pour les grandes cultures et les produits laitiers.

5. A l'exclusion des terres cultivées en pommes de terre de consommation, fruits et légumes. La possibilité de cultiver des légumes et des pommes de terre lorsque les pays ont opté pour la régionalisation n'est pas prise en compte, ce qui pourrait entraîner des résultats différents.

**Encadré 3. Mise en œuvre du scénario de « découplage maximum »  
dans l'analyse réalisée à l'aide du modèle de la MEP**

- ◆ Réduction des prix à la production des céréales pour traduire l'impact de la diminution des hausses mensuelles du prix d'intervention.
- ◆ La réduction de 50 % du prix d'intervention du riz est supposée annuler le soutien des prix du marché du riz, c'est-à-dire que le prix à la production est ramené au niveau du prix mondial.
- ◆ La réduction du prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre, de 25 % et 15 % respectivement, devrait, selon la Commission européenne, faire baisser le prix du lait à la production de 17.7 %.
- ◆ Réductions des prix d'incitation du fait des effets de risque associés aux baisses des prix d'intervention susmentionnées pour les céréales, le riz et les produits laitiers (la valeur des primes de risque et la méthodologie utilisée pour leur estimation sont présentées à l'annexe 2).
- ◆ Les quotas laitiers sont relevés de 1.6 %, conformément à l'échéancier prévu par l'Agenda 2000 (1.5 %), à la hausse supplémentaire accordée à la Grèce et au Portugal (0.1 %).
- ◆ En conséquence, le quota laitier reste contraignant.
- ◆ Conversion maximale des aides à la surface au paiement unique par exploitation pour les grandes cultures et le riz.
- ◆ Nouveau paiement à la surface pour le riz.
- ◆ Nouveau paiement unique par exploitation pour le lait et paiement unique par exploitation avec découplage maximum pour la viande bovine.
- ◆ Réduction de toutes les aides par application de la modulation en 2008 comme dans l'analyse ESP (cf. encadré 5).
- ◆ Analyse de sensibilité sur les principales élasticités.

*Mise en œuvre de l'analyse effectuée à l'aide d'AGLINK*

**AGLINK** est un modèle global utilisé pour évaluer l'évolution des marchés régionaux et internationaux des produits agricoles. Tous les ans, un scénario de référence, auquel les scénarios peuvent être comparés, est établi en vue de décrire les évolutions des marchés. Il permet d'estimer l'incidence à moyen terme de la réforme sur l'évolution des marchés d'un certain nombre de produits. La période de simulation la plus récente porte sur 2003-2008 (OCDE, 2003a).

La plupart des pays de l'OCDE, **l'UE étant représentée par un bloc unique**, et certains grands pays non membres, sont représentés de manière endogène. S'agissant des céréales, des oléagineux et du riz, AGLINK contient des équations représentatives de la superficie récoltée, des rendements, de la production, de la consommation, de l'utilisation d'aliments du bétail, des échanges nets, des prix intérieurs et des prix mondiaux, ainsi que des prix administrés. Les paiements à la surface octroyés par l'UE sont considérés comme équivalant à une recette agricole par hectare dans l'équation de la superficie agrégée, mais sont supposés n'avoir aucun impact direct sur les rendements. D'autres marchés, notamment ceux de produits animaux comme la viande bovine, la viande porcine et la viande de volaille sont aussi représentés dans AGLINK. Les aides par tête de bétail octroyées par l'UE sont considérées comme équivalant à une recette agricole par animal dans les équations de production, en fonction de la probabilité que les plafonds limitant le montant des paiements devienne des contraintes incontournables. Dans le module de l'UE concernant les produits laitiers, la production de lait est traitée comme exogène (égale au quota). Le module contient des équations représentatives de la production, de la consommation, des échanges, ainsi que des prix intérieurs et mondiaux des produits laitiers, y compris le beurre et le lait écrémé en poudre. Les prix d'intervention sont pris en compte de manière explicite.



AGLINK a été utilisé pour simuler l'impact sur les marchés des céréales, du riz, des oléagineux, de la viande bovine et des produits laitiers, des changements s'appliquant à ces produits. Les effets croisés entre produits sont pris en compte. **Les modifications apportées à certaines mesures relatives aux productions végétales n'ont pas pu être représentées car les productions en question (fourrages séchés ou fruits à coque) ne sont pas incluses dans le modèle.** L'évolution attendue de la production de seigle sous l'effet de la suppression de l'intervention pour ce produit est représentée par des déplacements exogènes de la fonction de production des « autres céréales », ainsi que sous la forme d'un impact additionnel sur le prix d'intervention effectif de l'ensemble des céréales secondaires, comme indiqué à l'annexe 1. L'incidence des modifications des aides à la production de viande ovine est traitée comme exogène. On suppose par ailleurs que les quotas laitiers demeurent obligatoires et continuent de déterminer les niveaux de production.

La représentation des mesures de l'UE dans AGLINK se trouve dans l'annexe 1, tandis que l'encadré 2 décrit les changements apportés à ces mesures tels qu'ils ont été intégrés. Les scénarios estiment l'évolution des marchés des céréales, du riz, des oléagineux, de la viande bovine, de la viande ovine et des produits laitiers au cours de la période 2003-08, en tenant compte des mesures de réforme de la PAC décidées en juin 2003, par rapport à ce qui se serait passé en l'absence de tout changement. Quant aux modifications qui avaient été arrêtées dans le cadre de l'Agenda 2000 et qui devaient être mises en oeuvre après 2002 (dans le secteur laitier), elles ont été intégrées au scénario de référence.

Les changements appliqués aux prix d'intervention, aux paiements et aux quotas à partir de 2004 (tableau 1) incluent les modifications des primes de risque reflétant l'effet de risque des variations des prix d'intervention du blé, des céréales secondaires et du riz sur les prix incitatifs aux producteurs<sup>6</sup>. Les variations de la prime de risque pour le lait ne sont pas prises en compte, étant donné que la production est déterminée par le niveau du quota, qui demeure incontournable. Quoiqu'il en soit, ces variations sont en réalité négligeables du fait que le niveau de soutien est élevé. La méthodologie permettant de calculer les primes et certains résultats de cette analyse de risque sont exposés dans l'annexe 2.

Dans les deux scénarios, le paiement unique par exploitation est introduit en 2005<sup>7</sup>. Il comprend le nouveau paiement pour le lait, à partir de 2005 dans le scénario de découplage maximum et à partir de 2007 dans le scénario de découplage minimum.

Les paiements entrent dans les équations représentatives de la superficie consacrée aux productions végétales et de production de viande bovine. En ce qui concerne les paiements à l'hectare et le paiement unique par exploitation, on utilise les ratios de production estimés à l'aide du modèle de la MEP pour les grandes cultures (encadré 4). Ces ratios permettent de comparer l'impact relatif sur la production des aides à l'hectare et des paiements au titre des droits antérieurs, à l'impact de montants équivalents de soutien des prix du marché. La méthodologie à laquelle il est fait appel pour obtenir ces ratios de production est décrite dans Dewbre *et al.* (2001). Ces ratios sont appliqués aux différentes catégories de paiement dans les équations correspondantes d'AGLINK pour les productions végétales et les productions animales. Comme le modèle de la MEP ne contient pas de secteur de la viande bovine, le même ratio est utilisé pour le paiement unique par exploitation dans l'équation de la superficie en productions végétales et dans celle de la production de viande bovine (voir encadré 4).

---

6. Les prix incitatifs aux producteurs correspondent aux prix aux producteurs attendus additionnés des primes de risque calculées en fonction de l'évolution de la moyenne et de la variance des prix de marché.

7. En fait, les pays peuvent retarder la mise en œuvre du paiement unique par exploitation jusqu'en 2007 mais cette option n'est pas considérée ici.

**Encadré 4. Hypothèses et méthodologie appliquées pour l'analyse AGLINK :  
mise en œuvre des changements apportés à la PAC dans le module agrégé de l'UE**

- ◆ Le prix d'intervention des céréales est réduit de 1.22 EUR/tonne, ce qui correspond à la baisse de 50 % des majorations mensuelles. Les prix d'intervention effectifs des céréales secondaires sont en outre abaissés de 1.15 EUR/tonne afin de rendre compte de la suppression de l'intervention pour le seigle.
- ◆ Les primes de risque sont prises en compte pour le calcul de la rémunération effective par hectare sous la forme d'une majoration des prix de marché du blé, des céréales secondaires et du riz.
- ◆ On fait l'hypothèse que l'impact sur la production des paiements au titre de la superficie plantée (paiements à la surface) et des paiements au titre des droits antérieurs (paiement unique par exploitation) représente une partie de l'impact correspondant du soutien des prix. Dans les scénarios centraux, ces ratios de production sont supposés égaux à ceux estimés dans Dewbre *et al.* (2001). Un ratio de 0.14 est utilisé pour les paiements à l'hectare et un ratio de 0.06 est utilisé pour le paiement unique par exploitation dans l'équation représentative de la superficie. Ces ratios entrent aussi en ligne de compte dans l'allocation des surfaces cultivées en riz. Par ailleurs, on considère que le ratio de production de 0.06 rend compte de l'effet du paiement unique sur la production de viande bovine. Une analyse de sensibilité est réalisée sur ces ratios.

**Scénario 1. Découplage maximum dans tous les pays et pour tous les produits en 2005**

- ◆ Les paiements à la surface et par tête de bétail sont fixés à zéro dans les équations représentatives de la superficie (sauf pour le riz, où 42 % du paiement reste spécifique) et dans l'équation d'AGLINK concernant la production de viande bovine.
- ◆ Introduction, dans ces mêmes équations, d'un paiement unique par exploitation équivalant au total des aides antérieures aux productions végétales et animales, et du nouveau paiement pour le lait (voir tableau ci-dessous), en appliquant les ratios de production indiqués plus haut.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Paiement unique par exploitation, en milliards d'EUR						
Découplage maximum	0	0	26.9	28.3	28.3	28.4
Découplage minimum	0	0	16.3	16.3	20.6	20.6

- ◆ Réduction de la plupart des paiements pour tenir compte de la modulation. Les taux effectifs par produit ont été estimés par la Commission de l'UE à l'aide du RICA, sur la base de la part de la production affectée par la modulation.

**Scénario 2. Découplage minimum dans tous les pays et pour tous les produits en 2005 (et en 2007 pour le lait)**

- ◆ Les paiements à la surface et par tête de bétail demeurent couplés dans les proportions maximales autorisées, telles qu'indiquées dans la deuxième colonne du tableau 2. En ce qui concerne la viande bovine, le scénario composite indiqué à l'encadré 2 est utilisé. Le paiement versé pour le lait est fixé à zéro en 2007 car on fait l'hypothèse qu'il sera intégré au paiement unique par exploitation plus tard que dans le scénario de découplage maximum.
- ◆ Introduction, dans les mêmes équations, d'un paiement unique par exploitation équivalant à la part des aides aux productions végétales, aux productions animales et aux produits laitiers découplés (voir tableau ci-dessus), en appliquant les mêmes ratios de production que ceux donnés plus haut.
- ◆ Réduction de la plupart des paiements pour tenir compte de la modulation.

Le graphique 1 permet de visualiser les principaux effets, induits pour les agriculteurs de l'UE, par l'évolution vers des formes de soutien moins couplées à la production. Il représente la décision d'allocation des terres du producteur comme un problème de prise de décision par étape. Après avoir déterminé la superficie totale allouée aux céréales et graines oléagineuses (y compris la mise hors culture), aux cultures fourragères et aux pâturages (en dehors des autres activités qui ne sont pas prises en compte dans le modèle) comme indiqué au sommet du graphique 1, le producteur la répartit entre les céréales et les graines oléagineuses (y compris la mise hors culture) d'un côté, et les cultures fourragère et les pâturages de l'autre (deuxième niveau du graphique). La répartition entre céréales et graines oléagineuses se fait

ensuite dans une troisième étape (qui prend en compte la mise hors culture qui dépend à la fois des taux obligatoires et des recettes des cultures). Puis les superficies sont allouées entre ces deux cultures individuelles au dernier niveau du graphique 1.

Avant 1992, le soutien était avant tout apporté par le biais des prix d'intervention, variables selon les cultures concernées. Les écarts entre les différents prix d'intervention des céréales déterminaient les choix de culture. Comme indiqué au bas du graphique 1, le soutien des prix constitue une incitation à allouer des terres à tous les niveaux du processus, y compris celui des cultures individuelles. Ainsi, un prix de soutien plus élevé pour le blé inciterait davantage à produire du blé plutôt que des autres céréales. En même temps, le producteur serait incité à produire davantage de céréales que de graines oléagineuses car les céréales deviendraient, en moyenne, plus profitables, et ainsi de suite pour les niveaux de décision plus élevés<sup>8</sup>.

Les paiements à l'hectare, qui ont été mis en place pour compenser les réductions des prix d'intervention opérées en 1992, ne privilégiaient aucune céréale en particulier, mais les producteurs d'oléagineux percevaient une aide par hectare plus élevée que les céréaliers. Ces aides ont joué un rôle important dans les décisions de produire des céréales ou des oléagineux (ou encore de geler des terres) (graphique 1), mais elles n'influaient pas sur la répartition des superficies entre céréales ou graines oléagineuses particulières.

L'Accord de Berlin sur l'Agenda 2000 a ramené au même niveau les aides aux graines oléagineuses, aux céréales et au gel des terres. En conséquence, les aides n'ont plus influé sur le choix de planter tel ou tel groupe de cultures, mais comme on le voit dans le graphique 1, elles ont naturellement continué d'avoir une incidence sur la superficie totale consacrée à ces différentes utilisations. En d'autres termes, les agriculteurs continuaient d'être incités à opter pour cette catégorie générale d'utilisation des terres, sans être orientés vers une culture particulière.

Le nouveau paiement unique par exploitation s'appliquera également aux cultures fourragères et aux pâturages, ainsi qu'à certaines autres cultures et à la mise en jachère. Il aura donc un impact direct sur la décision globale d'assolement pour l'ensemble de ces utilisations (alors que la part des utilisations n'ouvrant pas droit au paiement, comme les fruits, les légumes et, en particulier, les utilisations non agricoles, est faible).

L'impact de ces diverses mesures de soutien est représenté dans AGLINK par un système d'allocation des surfaces comportant trois étapes (correspondant aux trois niveaux inférieurs du graphique 1). La première décision concerne l'arbitrage entre la superficie totale en céréales et oléagineux et la superficie totale entre cultures fourragères et prairies, la deuxième la répartition entre céréales et oléagineux, et la troisième l'assolement des différentes cultures<sup>9</sup>. Les mesures mentionnées ci-dessus sont à l'origine des décisions prises aux différents niveaux, alors que le paiement unique par exploitation n'influe que sur le premier niveau du diagramme et que les décisions ultérieures d'allocation des surfaces dépendent uniquement de la rentabilité relative des cultures. Étant donné que la superficie totale en céréales, oléagineux, plantes fourragères et pâturages est traitée comme exogène dans le modèle, l'impact du paiement unique par exploitation est reflété dans l'équation représentative de la superficie totale en

---

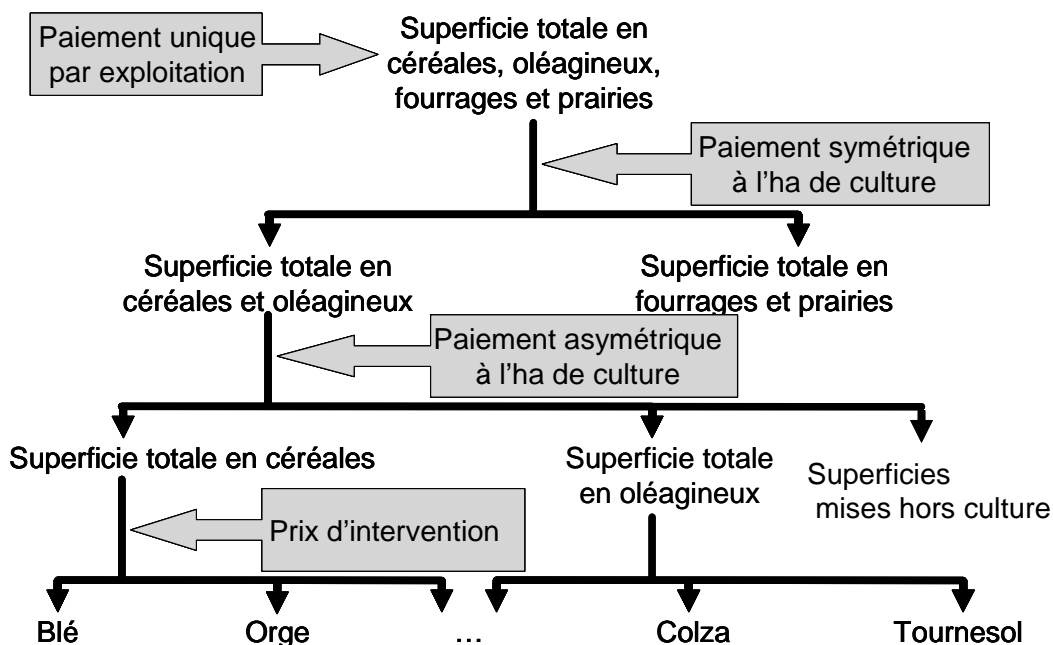
8. Parallèlement, le soutien par les prix avait un impact positif sur les rendements des cultures. Nous nous intéressons ici principalement à l'allocation des surfaces et ignorons la relation avec les rendements.

9. La mise hors cultures est prise en compte dans le modèle AGLINK en réduisant les superficies des différentes cultures par le taux total de mise hors culture. Celui-ci dépend à la fois du taux de mise hors culture obligatoire et de la mise hors culture volontaire qui est fonction des recettes moyennes de la culture de céréales et de graines oléagineuses. Les terres mises hors culture sont donc effectivement déduites de la superficie totale de céréales et graines oléagineuses avant que ce total soit réparti entre les différentes cultures, comme indiqué au graphique 1.

céréales et oléagineux sous une forme réduite, ou coefficient d'impact du paiement unique, par rapport à l'influence des paiements à la surface. La mise hors culture n'est pas spécifiquement représentée dans le modèle mais une réduction de la superficie totale en céréales et oléagineux peut être en partie interprétée comme une augmentation de la jachère.

Les résultats des scénarios réalisés à l'aide d'AGLINK sont analysés dans la section ci-après.

**Graphique 1. Système d'allocation des terres dans AGLINK et point d'impact des différentes mesures de soutien aux cultivateurs de l'UE**



*Note* : Plus d'informations sont données dans le texte.

*Source* : Système de modélisation dans AGLINK.

#### *Mise en œuvre de l'analyse des ESP*

L'**estimation du soutien total (EST)** est un indicateur du soutien au secteur agricole, tandis que l'**estimation du soutien aux producteurs (ESP)** est un indicateur du soutien aux producteurs agricoles, découlant des politiques. L'ESP inclut les transferts dus au soutien des prix du marché (SPM) et les transferts imputables aux paiements budgétaires, classés selon des critères de mise en œuvre. Les estimations les plus récentes des ESP et EST pour la période comprise entre 1986 et 2002 sont publiées et analysées dans OCDE (2003b).

L'analyse des ESP/EST contenue dans ce document présente des estimations de l'impact des variations du SPM de quelques produits comme indiqué à l'encadré 5, et de celui des variations du niveau et du type des paiements sur le niveau et la composition du soutien dans l'UE, tel que mesuré par l'ESP et l'EST. L'analyse décrit les évolutions des ESP et EST qui auraient été observés pour l'UE si les réformes de la PAC applicables en 2008 avaient été mises en œuvre en 2002, dernière année pour laquelle les estimations des ESP/EST sont disponibles, toutes choses étant égales par ailleurs. Les modifications particulières appliquées sont décrites dans l'encadré 5.

**Encadré 5. Modifications de l'EST et de l'ESP de l'UE  
par rapport aux données de l'année de référence 2002**

**Calcul du soutien des prix du marché (SPM)**

- ◆ Les variations en pourcentage de la production, des prix intérieurs et des prix mondiaux calculés par AGLINK (tableaux 5 à 7) en 2008, par rapport au scénario de référence, sont utilisées pour estimer l'incidence des modifications de la PAC sur le soutien par les prix du marché du blé, des céréales secondaires et de la viande bovine. Dans le cas du lait, la production reste contrainte par le quota et augmente du même pourcentage (1.6 %). Le prix à la production est diminué de 17.7 %, selon une estimation de la Commission de l'UE. Les hausses du prix mondial (1.5 %) et de la consommation (5.6 %) sont tirées de simulations réalisées à l'aide du modèle de la MEP<sup>10</sup>.
- ◆ Le SPM du riz est égal à zéro, du fait que la réduction du prix d'intervention abaisse les prix intérieurs au niveau du prix mondial.
- ◆ Le SPM de tous les autres produits agricoles est supposé inchangé.

**Niveaux des paiements appliqués en 2008 (voir tableau 1)**

- ◆ Pas de variation des dépenses nationales.
- ◆ Aucune modification des aides de l'UE, sauf mention particulière dans la réforme de 2003 et dans l' Agenda 2000 pour le lait.
- ◆ Réduction du paiement supplémentaire pour le blé dur cultivé dans les zones traditionnelles, qui est ramené de 344.5 EUR à 285 EUR/tonne.
- ◆ Le supplément pour le blé dur est fixé à zéro pour les autres zones.
- ◆ La prime spéciale à la qualité pour le blé dur est supposée s'appliquer à 80 % de la superficie en 2002 (fixée à 128 millions d'EUR = 40 EUR/ha\*4 millions ha\* 0.8).
- ◆ Paiements pour le riz :  
Paiement global = paiement 2002 augmenté de 96 % (porté de 52 EUR à 102 EUR/tonne)  
Aide spécifique au riz = paiement 2002 augmenté de 44 % (porté de 52 EUR à 75 EUR/tonne).
- ◆ Prime additionnelle aux protéagineux : elle devient au titre de la superficie et son niveau passe de 72 à 77.8 millions d'EUR (= 55.57 EUR/ha \* 1.4 million ha).
- ◆ Fourrages séchés :  
Aide aux producteurs de 152 millions d'EUR (= 33 EUR/tonne \* 4.86 millions de tonnes).  
Aide aux transformateurs de 152 millions d'EUR.
- ◆ Fruits à coque : aide actuelle à la commercialisation/promotion (94 millions d'EUR) remplacée par un paiement à l'hectare bénéficiant d'une enveloppe de 193.2 millions d'EUR, qui comprend l'aide communautaire et les aides nationales (= (120.75+120.75) EUR/ha \* 0.8 million ha).
- ◆ Cultures énergétiques : paiement maximum fondés sur les superficies, s'élevant à 67.5 millions d'EUR (= 45 EUR/ha \* 1.5 million ha)<sup>11</sup>.

*(suite)*

- 
10. Dans le cas du lait, les effets sur le SPM, par rapport à la situation en 2002, n'ont pu être obtenus à partir des scénarios de réforme d'AGLINK car ils reflètent uniquement les modifications des mesures décidées en 2003, les décisions de l' Agenda 2000 faisant partie du scénario de référence.
  11. La Commission de l'Union européenne estime que les superficies en cultures énergétiques resteront bien en deçà de 0.5 million d'ha.

**Encadré 5. Modifications de l'EST et de l'ESP de l'UE  
par rapport aux données de l'année de référence 2002 (suite)**

- ◆ Paiements pour la viande bovine : augmentés de la variation en pourcentage des effectifs de bétail ouvrant droit au bénéfice de la prime à la vache allaitante (1.75 %). Le montant de la prime spéciale à la viande bovine demeure inchangé du fait que l'on suppose non contraignante la baisse du nombre d'animaux éligibles en Autriche.
- ◆ Paiement pour le lait : fixé à 4 278 millions d'EUR (35.5 EUR/tonne de quota\*120.505 millions de tonnes de quota laitier en 2008).

***Nouvelle classification et modulation des paiements***

- ◆ Les paiements versés aux producteurs pour les céréales, les oléagineux, les protéagineux, les légumineuses, le riz, le lin, le chanvre, les graines de lin, les pommes de terre féculières, le blé dur, les fourrages séchés, la viande bovine, la viande ovine (mais pas pour le lait, les fruits et légumes, l'huile d'olive, le vin, le tabac, les zones défavorisées, etc.) seront désormais classés dans l'ESP dans la rubrique « paiements au titre des droits antérieurs » (27.9 milliards d'EUR en cas de découplage maximum ; 20.5 milliards d'EUR en cas de découplage minimum, après modulation).
- ◆ Réduction de la plupart des paiements pour tenir compte de la modulation. Selon les estimations de la Commission de l'UE sur la base des données du RICA, le montant annuel modulé correspondant à un taux de 5 % serait de 1.2 milliards d'EUR avec le découplage maximum comme avec le découplage minimum. Les paiements de l'ESP qui sont soumis à modulation sont tous réduits du même pourcentage nécessaire à l'obtention de ce montant.
- ◆ Le montant de la modulation dégagé pour les mesures relevant du Règlement de développement rural est alloué aux mesures en vigueur (agro-environnement, zones défavorisées, boisement de terres agricoles et départ anticipé à la retraite) et à de nouvelles mesures. Il a été supposé que les deux tiers de ce montant serait alloué aux nouvelles mesures, en proportion égale pour chacune d'elles, et que le tiers restant serait alloué aux mesures en vigueur, avec une répartition proportionnelle aux dépenses effectuées pour chaque mesure en 2002 et déterminée sur la base de l'ESP.
- ◆ Les nouvelles mesures comprennent :
  - une aide par exploitation destinée à permettre au producteur de satisfaire aux critères des systèmes de qualité, qui sera classée dans l'ESP sous la rubrique « paiements avec contraintes sur les intrants » (sur un groupe d'intrants) ;
  - un soutien aux groupes de producteurs pour la promotion de produits de qualité, qui sera pris en compte dans l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) dans la rubrique commercialisation-promotion ;
  - un paiement aux producteurs destiné à leur permettre de se conformer aux normes requises, qui sera classé dans l'ESP dans la rubrique « paiements avec contraintes sur les intrants » (sur un groupe d'intrants) ; et
  - un soutien aux audits agricoles, qui sera classé dans l'ESP sous la rubrique « paiements au titre de l'utilisation d'intrants » (services rendus sur l'exploitation) ;
  - un soutien aux agriculteurs s'engageant à améliorer le bien-être des animaux, qui sera classé dans l'ESP sous la rubrique « paiements avec contraintes sur les intrants » (sur un groupe d'intrants).

Les résultats de l'analyse présentée dans la section qui suit dépendent de la structure et de la couverture des modèles, des hypothèses retenues et des paramètres introduits lors de la modélisation. Ils dépendent aussi de la situation pendant l'année de référence, laquelle n'est pas la même selon les analyses entreprises (il s'agit de 2002 pour les analyses MEP et des ESP, mais elles couvrent la période 2004-2008 dans l'analyse réalisée avec AGLINK). De plus, certains aspects de la proposition ne peuvent être pris en compte dans l'analyse quantitative, d'une part parce que l'UE est représentée par un bloc unique, l'option de mise en œuvre régionale n'a pas été retenue, la conditionnalité n'est pas représentée et certains produits de base considérés ne sont pas inclus dans les modèles (en particulier, la viande bovine n'est pas représentée dans le modèle de la MEP), et d'autre part parce que la majeure partie des pays n'a pas encore

arrêté les modalités de mise en œuvre, notamment pour le découplage. Des scénarios alternatifs décrits à l'encadré 2 permettent de prendre en compte cette incertitude. Ils représentent des cas extrêmes pour l'ensemble des options offertes aux pays Membres qui permettent de définir des limites hautes et basses pour les résultats. En conséquence, ces résultats n'indiquent pas nécessairement ce qui se passera lorsque les changements apportés à la PAC seront mis en œuvre.

#### **4. Estimations des effets de la réforme de la PAC sur la production, les intrants, le bien-être, les marchés, et le niveau et la composition du soutien.**

Sont tout d'abord présentés les effets des modifications des prix administrés et des aides (niveau et conditions d'octroi), telles qu'elles sont représentées dans le module de l'UE (encadré 3), sur l'utilisation des terres, l'extensification et les transferts estimés à l'aide du modèle de la MEP pour les productions végétales et les produits laitiers. L'incidence des changements de la PAC, tels qu'ils sont mis en œuvre dans le module agrégé de l'UE du modèle AGLINK (encadré 4), sur l'évolution des marchés, comparée au scénario de référence, est ensuite examinée. Les deux analyses PEM et AGLINK prennent en compte les modifications du risque auxquelles sont confrontés les producteurs et celles du degré de découplage des paiements. Enfin, l'impact sur la production, la consommation, les prix aux producteurs et les prix intérieurs est utilisé pour estimer la composante SPM de l'ESP pour l'UE. Les variations du niveau et de la catégorie des paiements sont également prises en compte dans l'ESP et l'EST de l'UE. En analysant ces résultats, il faut garder à l'esprit que les deux scénarios présentés ne reflètent pas l'ensemble des options que les pays membres peuvent envisager concernant la part des paiements qui restera liée à des produits spécifiques. Ils peuvent également opter pour une mise en œuvre régionale du paiement unique. Cette option n'a pas été examinée ici mais elle aurait des incidences différentes. Il faut aussi noter que les résultats estimés, en particulier lorsque les changements sont aussi importants que ceux décidés pour le riz doivent être considérés avec précaution car des modèles comme PEM et AGLINK, en général, ont été conçus pour simuler des modifications plus limitées.

#### *Estimation de l'impact de la réforme sur l'allocation des surfaces, l'extensification et le bien-être*

##### *Impact sur l'allocation des surface et l'extensification*

Le tableau 3 présente de façon synthétique les effets du scénario de « découplage maximum » sur l'allocation des surfaces, les rendements et l'extensification<sup>12</sup>. Une analyse de sensibilité a été menée. Elle comprend 5 000 simulations utilisant différentes valeurs aléatoires mais plausibles pour les différents paramètres du modèle. Le tableau 3 présente à la fois les changements en moyenne et leur écart-type calculé à partir des simulations aléatoires. Comme on l'a vu dans l'encadré 3, le scénario fait l'hypothèse d'une maximisation du montant du paiement unique par exploitation (découplage maximum). Les superficies de cultures prises en compte dans le modèle de la MEP (céréales, riz et oléagineux) subissent un recul estimé de 2 à 3 % imputables à une conversion à d'autres utilisations des terres qui, du fait de la réforme, sont également admissibles au bénéfice du paiement unique. Une augmentation minimale des rendements (environ 2 %) est attendue. Elle s'explique par les incitations à utiliser des intrants autres que la terre, et une légère hausse des prix en raison de la concurrence accrue et de l'augmentation des coûts de ce facteur de production. Au total, l'effet net estimé représente une réduction assez faible de la production végétale (-0.3 % à -1.1 %). Cette baisse de production n'est pas très significative car les écarts-types calculés à partir des simulations sont presque aussi élevés que la variation moyenne de la production en terme absolu. La prise en compte de l'ensemble des secteurs pourrait, peut-être, conduire à une baisse de la production plus prononcée.

12. Il est impossible d'isoler l'impact sur les terres gelées, dans la mesure où le modèle MEP ne prend pas en compte de manière distincte cette catégorie de terres.

**Tableau 3. Analyse MEP du scénario de « découplage maximum » :  
impact sur l'allocation des terres, les rendements et l'extensification**

	Moyenne	Écart-type
<b>Terres pour les cultures et la production laitière</b>		
Variation de la superficie (millions d'ha)	1.96	0.37
Variation de la superficie en %	3.2%	0.6%
<b>Blé</b>		
Variation de la superficie (millions d'ha)	-0.40	0.14
Variation de la superficie en %	-2.2%	0.8%
Variation du rendement en %	1.9%	0.8%
Variation de la production en %	-0.3%	0.4%
<b>Céréales secondaires</b>		
Variation de la superficie (millions d'ha)	-0.48	0.16
Variation de la superficie en %	-2.5%	0.8%
Variation du rendement en %	1.8%	0.8%
Variation de la production en %	-0.7%	0.7%
<b>Graines oléagineuses</b>		
Variation de la superficie (millions d'ha)	-0.14	0.04
Variation de la superficie en %	-2.8%	0.9%
Variation du rendement en %	1.8%	0.7%
Variation de la production en %	-1.1%	0.6%
<b>Riz</b>		
Variation de la production en %	-44.6%	9.8%
<b>Autres cultures arables</b>		
Variation de la superficie (millions d'ha)	-0.06	0.03
Variation de la superficie en %	-0.7%	0.3%
<b>Animaux laitiers par ha</b>		
Variation de la superficie (millions d'ha)	3.0	0.3
Variation de la superficie en %	16.2%	1.5%
Variation du chargement à l'ha en vache pa	-0.06	0.01
Variation du chargement à l'ha en %	-14%	1%

*Note* : La superficie utilisée pour le lait augmente au détriment des terres affectées à la production de cultures et de viande bovine. Ce dernier secteur n'est pas représenté dans le modèle, à part à travers la fonction de forme réduite de demande de terres.

*Méthodologie* : 5 000 tirages aléatoires ont été effectués pour obtenir des ensembles complets d'élasticités de l'offre et de substitution des facteurs pour chaque culture et chaque pays du modèle. Le modèle de la MEP a été utilisé pour estimer les effets du scénario de « découplage maximum » de l'analyse.

*Source* : Analyse de sensibilité réalisée à l'aide du modèle de la MEP (5 000 simulations).

Les résultats obtenus pour le riz doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où le passage entre le soutien des prix au titre de la superficie et le paiement unique par exploitation constitue un grand changement. Le soutien ne sert plus d'incitation directe à la production rizicole car la réduction du prix d'intervention est supposée supprimer le soutien des prix du marché. Tandis que 42 % du nouveau paiement reste spécifique aux terres rizicoles, le reste est intégré au paiement unique par exploitation. Ces changements sont estimés aboutir à une réduction de 44 % de la production de riz. D'après l'analyse de



sensibilité, une forte incertitude s'attache à l'ampleur de ces résultats, certaines simulations, utilisant des paramètres plausibles, indiquant une baisse de production de 2 % seulement.

L'absence d'un secteur de la production bovine dans le modèle de la MEP est une sérieuse limitation de l'analyse du fait de l'importance des liens de production entre les secteurs laitiers et bovins dans l'UE. Les résultats n'indiquent pas nécessairement ce qui pourrait se passer dans la réalité. Il se peut que le modèle ne représente notamment qu'une partie de la réallocation des ressources, en particulier le foncier, entre ces deux secteurs joints. Selon le modèle, les surfaces en pâturages destinées au cheptel laitier augmentent de 16 % sous l'effet d'une extensification marquée. Le nouveau paiement incite à l'utilisation des terres pour la production laitière plutôt que d'autres facteurs. Cette évolution se traduit par une diminution de 14 % du nombre de vaches par hectare. Les simulations de l'analyse MEP montrent qu'après la réforme, les quotas laitiers demeurent contraignants, de sorte que l'accroissement de la production laitière correspond à l'augmentation des quotas. L'extensification se produit également dans le secteur de la viande bovine, même si la structure actuelle du modèle ne la prend en compte que de manière très simplifiée.

#### *Impact sur le bien-être national*

Le tableau 4 présente les résultats de l'analyse de sensibilité de la MEP concernant le bien-être national dans le scénario de « découplage maximum ». L'analyse prend pour hypothèse que la terre est détenue par des ménages agricoles. Les résultats rapportés doivent être interprétés avec prudence pour deux raisons. Premièrement, certains secteurs agricoles ne sont pas pris en compte, et par conséquent le bien-être net de l'ensemble des agents du secteur peut ne pas correspondre aux résultats de l'analyse partielle donnée ici<sup>13</sup>. Cette réserve s'applique en particulier aux producteurs laitiers, dont le bien-être est très largement dépendant de celui des éleveurs bovins. Deuxièmement, l'hypothèse concernant les modalités de transmission des prix d'intervention des produits laitiers aux éleveurs ne repose que sur une estimation.

Il ressort globalement de ces résultats que les consommateurs bénéficient d'un transfert de bien-être significatif de la part des contribuables et des agriculteurs. Le montant de ce transfert s'élève à environ 6 milliards d'EUR (ce qui représente environ 2.5 % des recettes agricoles européennes). Il est déterminé en grande partie par les changements dans le secteur laitier : les contribuables financent le nouveau paiement au lait tandis que les consommateurs bénéficient de la baisse des prix des produits laitiers. Les producteurs laitiers voient leur bien-être diminuer en raison de l'hypothèse prise pour cette analyse, que la baisse estimée du prix du lait n'est pas complètement compensée par le niveau du paiement<sup>14</sup>.

---

13. La non prise en compte du secteur bovin dans le modèle ne permet pas de comparer les effets sur le bien-être entre découplage minimum et découplage maximum, puisque dans le cas du découplage minimum, les effets de bien-être du maintien d'une partie des primes bovines ne sont pas pris en compte.

14. Cette sous-compensation pourrait en réalité ne pas être aussi importante que celle estimée dans le modèle si une partie de la rente du quota n'était pas capturée par les producteurs laitiers.

**Tableau 4. Analyse MEP du scénario de « découplage maximum » :  
impact sur le bien-être dans les secteurs des cultures et de la production laitière de l'UE**

	Moyenne	Écart-type
	~ Variation en millions d'EUR ~	
<b>Ménages agricoles</b>	-2 281	191
...dont capital agricole	-42	48
...dont terres pour l'élevage laitier	2 180	68
...dont terres pour les cultures	170	182
...dont rente des quotas	-4 589	120
<b>Consommateurs</b>	6 191	44
...dont produits laitiers	6 117	4
...dont grandes cultures	73	41
<b>Contribuables</b>	-2 960	6
<b>Industries d'amont</b>	-175	158
<b>Total</b>	774	312

*Méthodologie* : cf. note du tableau 3.

*Source* : Analyse de sensibilité réalisée à l'aide du modèle de la MEP (5 000 simulations).

Les cultivateurs voient leur situation s'améliorer, principalement parce que la modulation appliquée aux paiements aux céréales et aux graines oléagineuses diminue le bien-être des agriculteurs d'un montant bien inférieur à celui qui est effectivement déduit. Ce résultat tient à la hausse des prix des produits et à l'accroissement de la demande de terres agricoles provenant d'autres secteurs, demande qui augmente les rentes foncières. Les producteurs d'autres productions végétales, dont les paiements vont devenir plus découplés, devraient également bénéficier d'une meilleure efficacité de transfert.

Dans le cas des cultures autres que le riz, les consommateurs connaissent des pertes très faibles en raison d'une hausse des prix minime, mais dans le cas du riz, ils sont gagnants car le prix du riz chute sensiblement. Au total, il est estimé que les consommateurs de produits végétaux bénéficient d'un gain de bien-être.

Quant aux contribuables, leur baisse de bien-être est le résultat de plusieurs mouvements. Ils bénéficient d'une réduction des subventions à l'exportation pour les produits laitiers, les exportations représentant moins de 10 % de la production européenne, mais ils financent le coût du nouveau paiement laitier qui correspond à dix fois cette somme. Le modèle ne prenant pas en compte les mesures en faveur du développement rural qui seront financées par la modulation, les contribuables bénéficient de la réduction des dépenses consacrées aux productions végétales et aux produits laitiers du fait de la modulation dans la simulation. Pourtant, dans la réalité, ce sera neutre pour le contribuable (en ce qui concerne le développement rurale).

#### ***Incidence de la réforme sur l'évolution des marchés durant la période 2003-08***

Cette section met en évidence les effets probables de la réforme 2003 de la PAC de l'UE sur les marchés européens et mondiaux des céréales, du riz, de la viande bovine, de la viande porcine, de la volaille et des produits laitiers, par rapport au scénario de référence publié par l'OCDE (2003a). Comme on l'a vu plus haut, cette partie de l'analyse a été réalisée à l'aide du modèle AGLINK de l'OCDE et

couvre la période de projection 2003-08. Cette section présente les effets prévus pour les années 2004 à 2008, lorsque les nouvelles dispositions seront en place. On examinera tout d'abord les résultats du premier scénario qui repose sur l'hypothèse de décisions de découplage maximum. On considérera ensuite un autre scénario reposant sur l'hypothèse de décisions de découplage minimum, ainsi qu'une analyse de sensibilité sur le degré de découplage du régime de paiement unique comparé à celui des paiements à la surface de l'Agenda 2000.

En résumé, l'analyse des ces scénarios indique que les effets de la réforme sont les plus sensibles sur les marchés du riz en raison de l'importante modification des prix administrés et des paiements. En ce qui concerne les autres produits de base, les principaux changements résultent de la conversion des aides en un régime de paiement unique qui réduit les recettes de production. En conséquence, la superficie consacrée à la plupart des cultures et le nombre de vaches à viande amorcent un recul. Des changements modérés sont obtenus dans le secteur des productions végétales. Les emblavures et la production de blé sont réduites par rapport au scénario de référence pendant toute la période de simulation, mais la production de céréales secondaires réagit à la hausse des prix induite par l'augmentation de l'utilisation pour l'alimentation animale en fin de période. Durant toute la période de projection, la rentabilité relative de la production d'oléagineux est plus forte en raison de la baisse du prix d'intervention annuel moyen des céréales. La production de viande bovine se contracte sous l'effet du découplage qui réduit les revenus tirés des paiements. Il en résulte une hausse des prix qui entraîne à son tour une baisse de la consommation. Bien que la production de lait reste assujettie aux quotas, les nouvelles réductions du prix d'intervention du beurre qui s'ajoutent à celles de l'Agenda 2000 font reculer les prix intérieurs du lait et de la plupart des produits laitiers, d'où une réduction de la production de lait écrémé et entier en poudre. L'important fléchissement des exportations de produits laitiers de l'UE se traduit par une hausse des prix mondiaux. On trouvera ci-après une explication plus détaillée de ces évolutions.

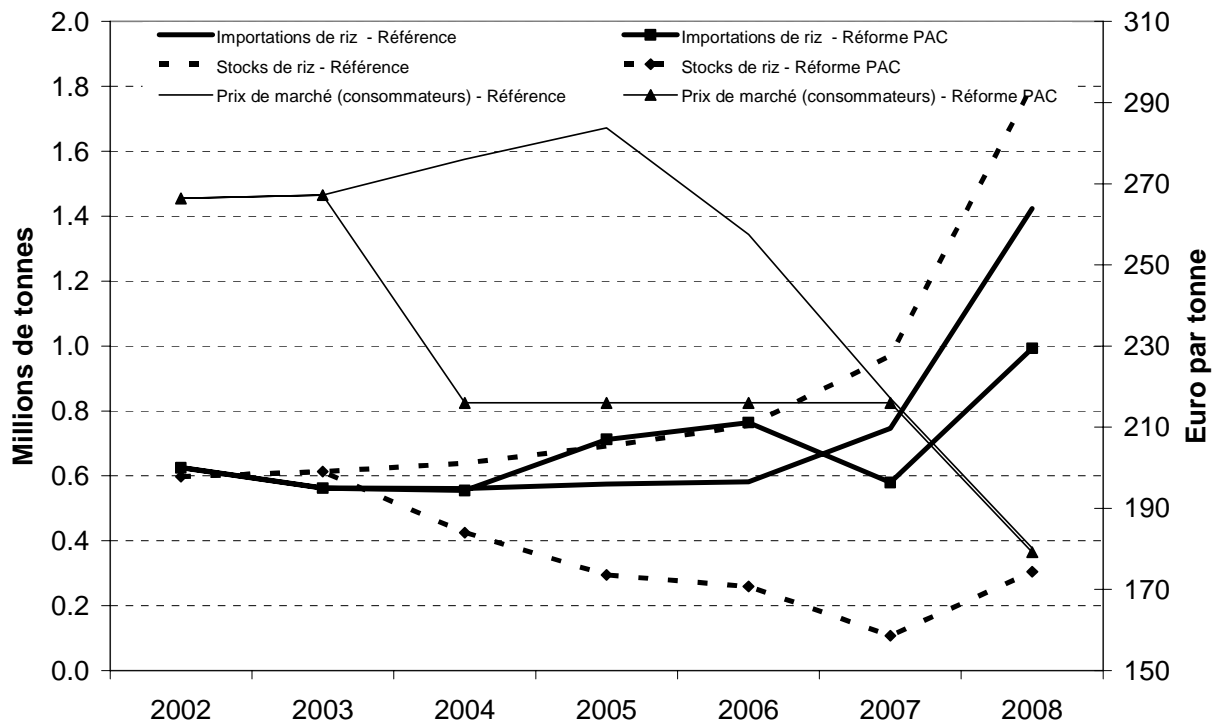
#### *Conséquences pour les marchés des produits végétaux de décisions de découplage maximum*

Le tableau 5 illustre les effets de la réforme de la PAC sur les marchés des produits végétaux. Le principal changement observé est lié à la réduction du prix d'intervention du riz<sup>15</sup>, qui devrait être divisé par deux à compter de 2004. En dépit des paiements compensatoires, dont 58 % seront intégrés au paiement unique par exploitation à partir de 2005, la superficie en riz diminue, selon les estimations, de 9 % par rapport au scénario de référence<sup>16</sup>. En ajoutant une certaine baisse des rendements en riz, la production de riz diminue d'environ 11 % selon les estimations<sup>17</sup>. La consommation, et partant les stocks,

- 
15. Notons que ces résultats dépendent fortement du scénario de référence utilisé. Il s'agit des projections des *Perspectives agricoles de l'OCDE (OCDE, 2003a)* qui prennent pour hypothèse la poursuite des mesures de l'Agenda 2000 et la mise en oeuvre de l'accord « Tout sauf des armes ». Toutefois, ces projections indiquent que la conjugaison de ces politiques n'est pas viable étant donné que d'ici 2008, la consommation de riz de l'UE serait pratiquement entièrement importée et que la production intérieure irait presque en totalité former des stocks d'intervention. En 2008 les stocks de clôture dépasseraient la production de riz de l'UE de cette même année, d'où un risque d'explosion en l'absence de mesure correctrice (une explication plus précise du scénario de référence est donnée dans OCDE, 2003a). En conséquence, la comparaison du scénario de réforme de la PAC et du scénario de référence doit être interprétée avec prudence.
16. Il convient de noter que, dans le modèle AGLINK, l'affectation des terres à la production de riz est uniquement fonction des revenus tirés de ce produit, sans lien direct avec d'autres utilisations des terres. La réduction de la superficie affectée à la culture de riz pourrait, dans une certaine mesure, bénéficier à la production de maïs mais il est douteux qu'elle puisse avoir une incidence importante sur la production de céréales secondaires dans son ensemble.
17. Les simulations réalisées dans l'analyse PEM aboutissent également à une baisse de la production de riz. Cependant, avec le système d'allocation des terres du modèle de la PEM, le maintien de paiements spécifiques au riz et l'introduction du paiement unique par exploitation qui bénéficie à tous les usages

réagissent promptement à la baisse de prix dans la simulation (graphique 2). L'effet sur la consommation intérieure s'atténue à la fin de la période de projection, où l'on prévoyait déjà une baisse des prix intérieurs à la consommation, même dans le scénario de référence, en conséquence de l'accord « Tout sauf des armes ». La réduction du prix de soutien empêche l'explosion des stocks d'intervention. Les importations de riz de l'UE sont réduites de plus de 30 % par rapport au scénario de référence à la fin de la période de projection car les consommateurs européens achètent davantage de riz produit dans l'Union (d'où une réduction des stocks de l'UE) en raison de la baisse des prix intérieurs (voir note précédente).

**Graphique 2. Évolution des importations, des stocks et des prix de marché du riz dans l'UE de 2002 à 2008: Agenda 2000 et réforme de la PAC**



Source : Simulations AGLINK.

La réduction effective des prix d'intervention des céréales (due à la compression des hausses mensuelles et à la suppression du régime d'intervention pour le seigle) se traduit par un fléchissement des prix du marché intérieur du blé et des céréales secondaires au cours des premières années de la mise en oeuvre de la réforme. Les prix moyens des céréales secondaires perdent près de 2 % en 2004. Les prix à moyen terme se redressent au cours du reste de la période du fait de l'ajustement et de la réponse des productions végétales (au nouveau régime de paiement, notamment). Cet effet est moins prononcé pour le blé que pour les céréales secondaires : les stocks d'intervention de céréales secondaires sont en effet fortement réduits par rapport aux niveaux élevés du scénario de référence, alors que les stocks publics de blé ont peu de chance d'atteindre des niveaux élevés même en l'absence de modification des prix

fonciers agricoles aboutissent à une hausse des superficies rizicoles de quelques milliers d'hectares (au détriment des terres affectées à d'autres cultures). Comme indiqué ci-dessus, cet effet est limité dans AGLINK car des possibilités de substitution directe entre les superficies en riz et celles affectées à d'autres cultures ne sont pas représentées. De toute façon, quelle que soit l'hypothèse retenue en matière de d'allocation des terres et de substitution, la direction des changement de production est la même dans les deux modèles.

d'intervention de l'Agenda 2000. Conséquence de cette situation, les prix du blé n'augmentent que légèrement au dessus de leur niveau de référence, tandis que ceux des céréales secondaires s'élèvent de 0.8 % par rapport à ce niveau. Ces deux hausses s'atténuent à la fin de la période de simulation et, en 2008, les prix du blé sont estimés passer en légèrement sous leur niveau de référence : l'effet de la baisse de production sur les prix se réduit et est dominé par l'effet de la réduction des exportations subventionnées résultant de la baisse du prix d'intervention moyen.

**Tableau 5. Impact de la réforme de la PAC sur les marchés européens des céréales et des oléagineux, sous l'hypothèse de découplage maximum, 2004-08**  
(%variation par rapport au scénario de référence)

		2004	2005	2006	2007	2008
Blé	Superficie récoltée	0.0	-1.3	-1.0	-0.9	-0.5
	Rendement	-0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
	Production	-0.2	-1.2	-1.0	-0.9	-0.5
	Consommation totale	-0.4	-0.3	0.0	0.2	0.3
	Exportations	1.1	-5.8	-6.0	-6.7	-4.4
	Stocks de fin de campagne	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Prix intérieur	-0.9	0.5	0.2	0.0	-0.1
Céréales secondaires	Superficie récoltée	0.0	-1.7	-1.2	-0.5	0.0
	Rendement	-0.2	0.0	0.1	0.1	0.1
	Production	-0.2	-1.7	-1.1	-0.4	0.1
	Consommation totale	0.3	0.0	-0.4	-0.4	-0.1
	Exportations	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Stocks de fin de campagne	-6.1	-30.8	-42.8	-44.7	-41.0
	Prix intérieur	-1.9	-0.1	0.7	0.8	0.5
Riz	Superficie récoltée	-2.9	-9.0	-9.3	-9.5	-9.5
	Rendement	-2.4	-2.4	-2.4	-2.4	-2.4
	Production	-5.2	-11.2	-11.5	-11.7	-11.8
	Consommation totale	6.5	7.1	4.6	0.1	0.2
	Exportations	-1.0	23.9	31.4	-22.4	-30.2
	Stocks de fin de campagne	-33.4	-57.4	-65.7	-88.9	-83.1
	Prix intérieur	-21.8	-23.9	-16.1	-0.5	-0.6
Graines oléagineuses	Superficie récoltée	0.0	-0.3	0.2	0.6	-0.4
	Rendement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Production	0.0	-0.3	0.2	0.7	-0.4
	Consommation totale	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0
	Exportations	-0.1	0.2	-0.3	-0.4	0.4
	Stocks de fin de campagne	-0.1	0.0	-0.1	0.1	0.0
	Prix intérieur	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1

Source : Simulations AGLINK.

La superficie totale de céréales et d'oléagineux enregistre un léger recul au profit de la jachère, des prairies et des plantes fourragères du fait de l'inclusion des paiements à l'hectare et par tête dans le régime de paiement unique, qui réduit l'incitation à la production. Les effets varient très sensiblement selon les cultures, les emblavures en blé marquant le plus fort recul au profit des cultures d'oléagineux. La réduction effective des prix d'intervention des céréales rend la production d'oléagineux plus profitable que celle de céréales. Ces effets s'atténuent vers la fin de la période de simulation, les marchés s'étant ajustés aux changements initiaux. Bien que le blé dur ne soit pas explicitement représenté dans cette analyse, on peut s'attendre à ce que la réduction du paiement spécifique au blé dur accentue la baisse des superficies emblavées en céréales.

Les exportations de céréales secondaires de l'UE restent dans les limites fixées par l'OMC pour les exportations subventionnées et ne réagissent donc pas à la réforme des politiques étant donné que les exportations non subventionnées d'orge de brasserie sont supposées ne pas en être affectées. La production de céréales secondaires diminue mais l'utilisation de céréales fourragères augmente, d'où une forte réduction des stocks de céréales secondaires (de plus de 41 % par rapport au scénario de référence à la fin de la période de simulation). Du fait de l'élimination de l'intervention pour le seigle, la composition des exportations et des stocks d'intervention devrait se modifier en faveur de l'orge pour l'alimentation animale.

Ni les stocks d'intervention, ni les limites imposées par l'OMC aux subventions à l'exportation ne jouent un rôle déterminant dans les projections du scénario de référence pour le blé : dans ce scénario les politiques de soutien de l'Agenda 2000, les prix du marché mondial et les taux de change permettent l'exportation d'importantes quantités de blé sans subventions. De ce fait, toute augmentation de l'utilisation fourragère de blé, ou toute réduction des quantités produites, entraîne une contraction des exportations de blé vers les pays tiers. Dans le modèle, les exportations totales de blé accusent une baisse de 4 % en moyenne pendant la période 2004-08<sup>18</sup>.

Dans cette analyse, le passage des paiements à l'hectare au paiement unique par exploitation a des répercussions directes sur la production d'oléagineux qui est aussi indirectement modifiée par la réaffectation des terres consécutive à la modification des revenus tirés des oléagineux et de la demande de ces produits, ainsi qu'à la réduction du soutien des prix pour les céréales. En moyenne sur la période 2004-08, les quantités estimées sur le marché des oléagineux changent à peine alors que les prix seraient plus élevés que prévu dans le scénario de référence. L'augmentation de l'offre d'oléagineux n'est que partiellement absorbée par celle des quantités triturées en réponse à l'utilisation accrue de tourteaux dans l'alimentation animale, c'est pourquoi les importations d'oléagineux accusent en moyenne un léger recul. Dans le même temps, les importations de tourteaux et d'huiles d'oléagineux sont également inférieures à leur niveau dans le scénario de référence.

Le tableau 6 récapitule les effets sur les prix des marchés mondiaux. En général, les variations de prix sur les marchés internationaux semblent modestes. La plus forte hausse, de 0.6 % en moyenne, concerne le blé, le prix des céréales secondaires et des oléagineux enregistrant une augmentation plus faible de 0.2 % en moyenne. En conséquence de la hausse des importations de riz par rapport au scénario de référence dans les premières années de la mise en œuvre, et de leur baisse dans les années suivantes, les prix mondiaux du riz simulés sont tout d'abord supérieurs ceux du scénario de référence puis ils deviennent inférieurs à la fin de la période. Les prix des huiles d'oléagineux progressent de 0.3 % en moyenne tandis que les prix des tourteaux reste à peu près constants.

---

18. Il est intéressant de noter que l'utilisation de blé comme aliment du bétail commence par diminuer en 2004 suite à la suppression du régime d'intervention pour le seigle et aux pressions qui en ont résulté sur les prix des céréales secondaires. Contrairement aux années suivantes, les exportations de blé sont plus élevées la première année de mise en œuvre de la réforme.

**Tableau 6. Impact de la réforme de la PAC sur les prix mondiaux des céréales et oléagineux, sous l'hypothèse de découplage maximum, 2004-08 (%variation par rapport au scénario de référence)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Blé	-0.2	1.5	0.8	0.5	0.3
Céréales secondaires	-0.1	0.5	0.3	0.3	0.1
Riz	-0.1	0.7	0.4	-0.4	-0.7
Graines oléagineuses	-0.1	0.2	0.3	0.0	0.3
Tourteaux oléagineux	-0.3	0.1	0.1	-0.1	0.3
Huiles oléagineuses	0.1	0.3	0.5	0.4	0.4

Source : Simulations AGLINK.

Même si la période de simulation se termine en 2008, les résultats de l'analyse suggèrent que l'introduction du régime de paiement unique a une incidence moindre à plus long terme que dans les premières années de la réforme, par rapport à la situation des marchés qui aurait prévalu en cas de maintien de l'Agenda 2000 (scénario de référence). Les changements dans les marchés des aliments du bétail suite au changement de régime de paiement dans le secteur des productions animales ne sont cependant pas complètement pris en compte dans la période de simulation (*cf.* section suivante). La baisse de la production de viande bovine dans le plus long terme, partiellement compensée par la hausse de la production de viande de non-ruminants, devrait influencer dans une certaine mesure sur l'utilisation dans l'alimentation animale et donc l'exportabilité du blé et, en particulier, des céréales secondaires.

#### *Conséquences pour le marché de la viande de décisions de découplage maximum*

Les effets de la réforme de la PAC par rapport au scénario de référence sur le marché de la viande sont présentés au tableau 7. Si la modification des paiements pour les productions végétales et la viande bovine a une incidence directe sur les productions de viandes bovine, ovine et caprine, les marchés des autres viandes, porc et volaille notamment, réagissent eux aussi.

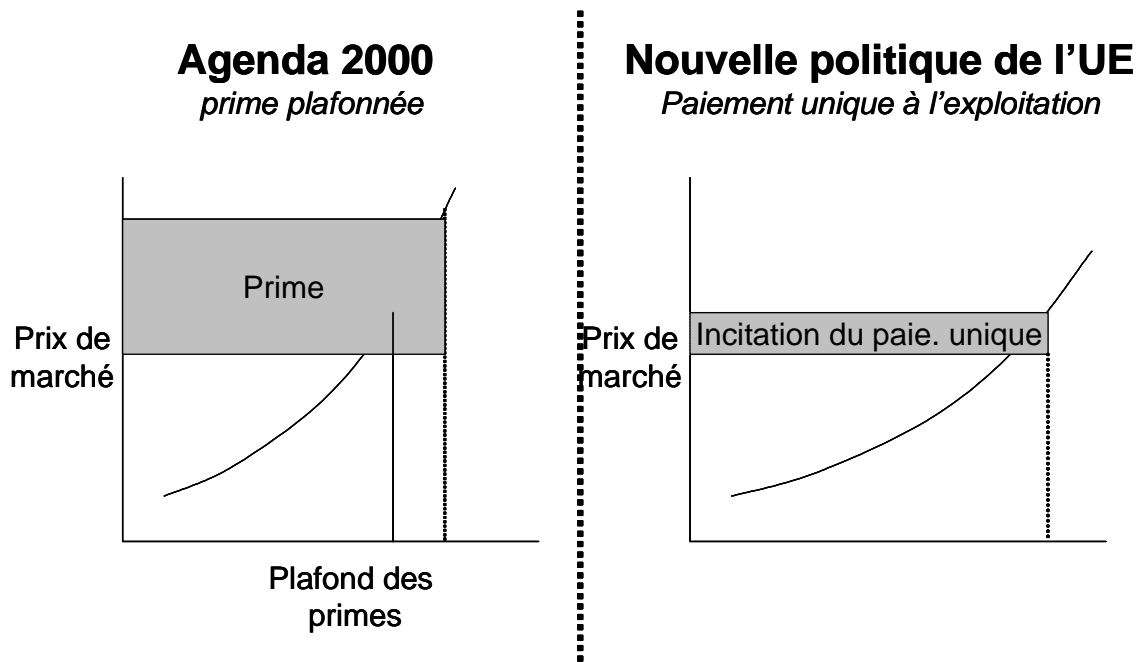
Au delà de 2005, lorsque le paiement unique par exploitation aura remplacé les paiements à l'hectare et par tête, les incitations en faveur de la production de viande bovine seront moins importantes que dans le scénario de référence. L'impact de la mise en place du paiement unique par exploitation se trouve cependant limité par le fait que, dans le scénario de référence, l'augmentation de la production est conditionnée par les plafonds imposés au nombre d'animaux donnant droit aux paiements par tête. Bien que les incitations à la production soient, en moyenne, bien plus faibles dans le nouveau régime, celui-ci ne prévoit aucune limite de cette nature. Les deux régimes d'incitations, paiements par tête assortis de plafonds limitant la production et paiement unique moins élevé sans plafond, sont illustrés au graphique 3<sup>19</sup>. Les producteurs réagissent à la baisse des incitations à la production de viande bovine en réduisant progressivement leurs effectifs de vaches laitières et de vaches à viande. Ils abattent pour ce faire un plus grand nombre d'animaux. La production de viande bovine augmente donc modérément à court terme. La baisse de production, qui débute en 2007/08 devrait s'accroître à mesure que la réduction du cheptel s'accroît. AGLINK représente ce processus dynamique mais la période de simulation est trop courte pour développer les incidences à plus long terme de ces scénarios. Cet impact retardé, de plus long terme, a été mis en évidence dans d'autres analyses semblables publiées dans d'autres sources. Avec le

19. Il importe de noter que le plafonnement des paiements joue le même rôle qu'un quota. Le modèle AGLINK n'étudie pas dans quelle mesure l'élimination des paiements au titre des différents produits élimine les "rentes" de plafond avant d'affecter la production.

temps, la hausse des prix intérieurs devrait accroître les recettes de marché de la production de viande bovine et entraîner un arrêt du déclin de la production bovine.

Le découplage des différents paiements aux producteurs de viande bovine ne modifie pas tout d'abord le niveau des exportations. Le fléchissement de la production à la fin de la période devrait entraîner une hausse de 1.7 % des importations de viande bovine malgré le quota tarifaire. A l'heure actuelle, des importations de viande bovine au-delà du quota tarifaire entrent sur les marchés de l'UE assortis de droits hors quota. Ces quantités devraient s'amenuiser dans les premières années de la période de simulation lorsque les prix sont bas puis augmenter lorsque les prix du marché intérieur commencent à remonter.

**Graphique 3. Modification hypothétique des incitations à la production**



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Les consommateurs réagissent à la hausse des prix de la viande bovine dans l'UE en privilégiant d'autres viandes. La légère hausse de la consommation de viande porcine à la fin de la période de simulation aboutit à une augmentation prix du porc par rapport au scénario de référence. L'essentiel de la consommation additionnelle devrait être assurée grâce à l'augmentation de la production intérieure, mais les exportations accuseront une légère baisse. La même réaction devrait s'observer à plus long terme sur les marchés de la viande de volaille, mais elle ne se matérialise pas au cours de la période de simulation.



**Tableau 7. Impact de la réforme de la PAC sur les marchés des viandes, sous l'hypothèse de découplage maximum, 2004-08 (%variation par rapport au scénario de référence)**

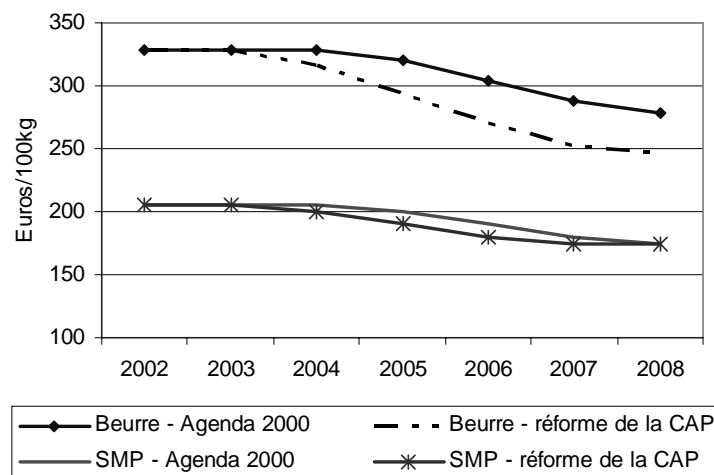
		2004	2005	2006	2007	2008
Viande bovine	Cheptel de vaches à viande	-0.2	1.0	-1.0	-2.4	-3.2
	Cheptel de vaches laitières	0.1	-2.5	-2.2	-1.6	-0.9
	Production totale	0.1	1.4	1.0	0.0	-0.6
	Consommation totale	0.1	1.2	0.9	0.0	-0.5
	Exportations	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Importations	0.0	-3.8	-1.7	0.2	1.7
	Prix intérieur	-0.9	-5.5	-3.4	0.9	2.7
Viande porcine	Production totale	0.0	-0.3	-0.7	-0.4	0.1
	Consommation totale	0.0	-0.4	-0.7	-0.4	0.1
	Exportations	0.1	0.5	0.3	-0.2	-0.3
	Prix intérieur	-0.8	-3.3	-0.7	1.7	1.8
Viande de volaille	Production totale	-0.1	-0.5	-0.7	-0.4	0.0
	Consommation totale	-0.1	-0.6	-0.7	-0.4	0.0

Source : Simulations AGLINK.

#### *Incidences sur le marché du lait*

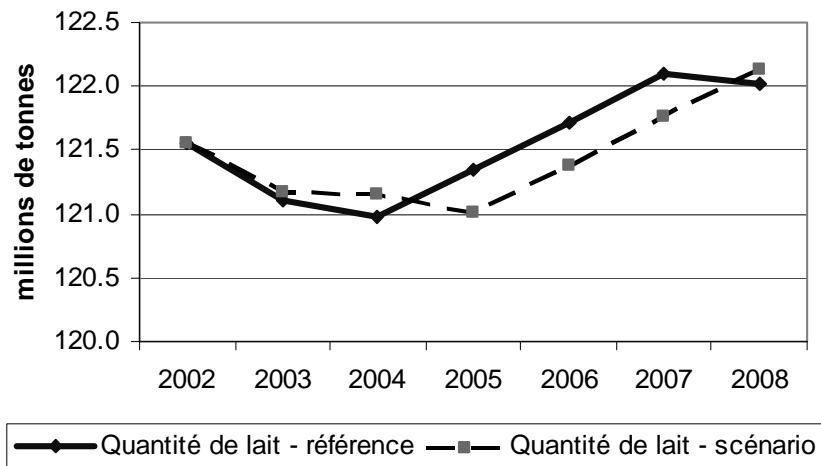
L'incidence de la réforme 2003 de la PAC dans le secteur des produits laitiers est relativement modeste **car le scénario de référence intègre déjà les décisions de l'Agenda 2000**. Les principaux éléments de la réforme, notamment l'introduction d'un paiement basé sur la production de lait, la réduction des prix d'intervention et l'accroissement des principaux quotas, étaient déjà décidés dans le cadre de l'Agenda 2000. Les graphiques 4 et 5 illustrent cette situation en comparant les hypothèses concernant les prix d'intervention et les niveaux de production (correspondant aux quotas) dans le scénario de référence et dans ceux de la réforme de la PAC. Il faut rappeler qu'une grande partie des accords de Berlin pour les produits laitiers reste à mettre en œuvre, ce qui aura sans doute des effets importants sur le marché laitier, même si l'analyse précédente montre que le quota de production reste contraignant.

**Graphique 4. Réductions des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre dans le scénario de référence (Agenda 2000) et avec la réforme de la PAC**



Source : Analyse AGLINK.

**Graphique 5. Hypothèses concernant la production de lait dans le scénario de référence (Agenda 2000) et avec la réforme de la PAC**



Source : Analyse AGLINK.

Les résultats présentés au tableau 8 indiquent qu'une nouvelle réduction de 10 % des prix d'intervention du beurre s'ajoutant à celles prévues par l'Agenda 2000 ferait baisser le prix intérieur du beurre d'environ 7 % à la fin de la période de simulation. Conséquence de la chute des prix du beurre, la consommation augmente et la production accuse une baisse de moins de 1 %. Avec la réduction supplémentaire du prix d'intervention, les exportations subventionnées reculent de 16 à 19 %. La réduction du prix d'intervention du lait écrémé en poudre prendra effet un an avant la date prévue par l'Agenda 2000. Toutefois, la réduction de la production de beurre et l'accroissement de la demande d'extrait sec dégraissé pour les autres produits laitiers fera diminuer la production de lait écrémé en poudre et augmenter son prix de 1 à 2 % à moyen terme par rapport au scénario de référence. Le prix du fromage ne fléchira que légèrement (environ 2 %) dans l'UE et la production progressera d'environ 1 % grâce à l'augmentation des quantités de lait destinées à ce produit relativement plus profitable. La baisse des prix du lait entier en poudre sera un peu plus marquée que celle du prix du fromage et s'accompagnera d'un accroissement de la consommation et d'un recul de la production.

Le scénario de réforme de la PAC indique une baisse du prix à la production du lait d'environ 2.6 % par rapport au scénario de référence de l'Agenda 2000 alors que l'équivalent du prix d'intervention du lait (IMPE)<sup>20</sup> diminuera de 6 % environ. Cet écart tient au fait que le prix intérieur du beurre déclinera moins que le prix d'intervention du beurre, tandis que le prix du lait écrémé connaîtra une légère hausse. L'incidence des différentes hypothèses de découplage des paiements directs sur le secteur des produits laitiers est négligeable. Dans ce scénario, le quota reste contraignant et l'effet marginal des paiements directs sur la production de lait est nul.

Les réductions supplémentaires des prix d'intervention du beurre et la baisse qui s'en suit des exportations subventionnées pour tous les produits laitiers renforcent les prix mondiaux des produits laitiers (tableau 9). C'est le cas notamment (comme on pouvait s'y attendre) du prix mondial du beurre qui gagne plus de 3 % par rapport au scénario de référence à la fin de la période de simulation. La hausse des prix mondiaux du fromage et du lait entier en poudre est plus faible que celle des prix mondiaux du beurre ; le prix mondial du lait écrémé en poudre ne variera quant à lui que très faiblement.

20. La méthode de calcul de cet équivalent prix du lait est définie par la FAO.

Dans l'ensemble, la réforme de la PAC ne devrait avoir qu'une incidence mineure à moyen terme sur le secteur des produits laitiers par rapport au scénario de poursuite des évolutions prévues (Agenda 2000). L'effet le plus marqué résulte principalement des 10 % de baisse supplémentaires des prix d'intervention du beurre et dans une bien moindre mesure de la légère augmentation des quotas laitiers par rapport aux niveaux de l'Agenda 2000.

**Tableau 8. Impact de la réforme de la PAC sur les marchés des produits laitiers, sous l'hypothèse de découplage maximum, 2004-08 (%variation par rapport au scénario de référence)**

		2004	2005	2006	2007	2008
Beurre	Prix	-1.8	-2.7	-5.1	-6.1	-6.8
	Consommation	0.2	0.3	0.5	0.6	0.7
	Production	-0.3	-1.5	-1.4	-1.4	-1.0
	Exportations	-4.5	-15.5	-17.5	-19.3	-16.6
Lait écrémé en poudre	Prix	0.1	0.9	0.3	1.2	2.0
	Consommation	-0.1	-1.7	-1.5	-2.4	-3.3
	Production	-1.7	-5.5	-5.3	-5.1	-4.5
	Exportations	-7.6	-19.2	-21.4	-16.5	-7.7
Fromage	Prix	-0.6	-0.9	-1.9	-2.2	-2.0
	Consommation	0.4	0.6	1.4	1.7	1.5
	Production	0.4	0.4	0.9	1.0	1.2
	Exportations	0.0	-2.5	-7.5	-9.5	-5.6
Lait entier en poudre	Prix	-0.6	-2.5	-6.4	-5.9	-2.8
	Consommation	0.1	0.4	1.0	0.9	0.4
	Production	0.0	-3.3	-9.4	-11.1	-6.2
	Exportations	0.0	-6.0	-17.8	-21.8	-12.4
Lait	Prix	-1.0	-1.0	-2.7	-2.7	-2.6
	IMPE <sup>1</sup>	-3.3	-7.4	-9.0	-8.0	-6.1
	Consommation	0.4	0.4	1.2	1.2	1.1
	Production	0.2	-0.3	-0.3	-0.3	0.1

1. Équivalent du prix d'intervention du lait.

Source : Simulations AGLINK.

**Tableau 9. Impact de la réforme de la PAC sur les prix mondiaux des produits laitiers, sous l'hypothèse de découplage maximum, 2004-08 (%variation par rapport au scénario de référence)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Beurre	0.2	1.1	2.3	3.7	3.4
Fromage	-0.2	0.4	1.7	1.6	0.6
Lait écrémé en poudre	0.5	1.0	1.1	0.5	-0.3
Lait entier en poudre	-0.1	1.6	4.1	3.7	1.1

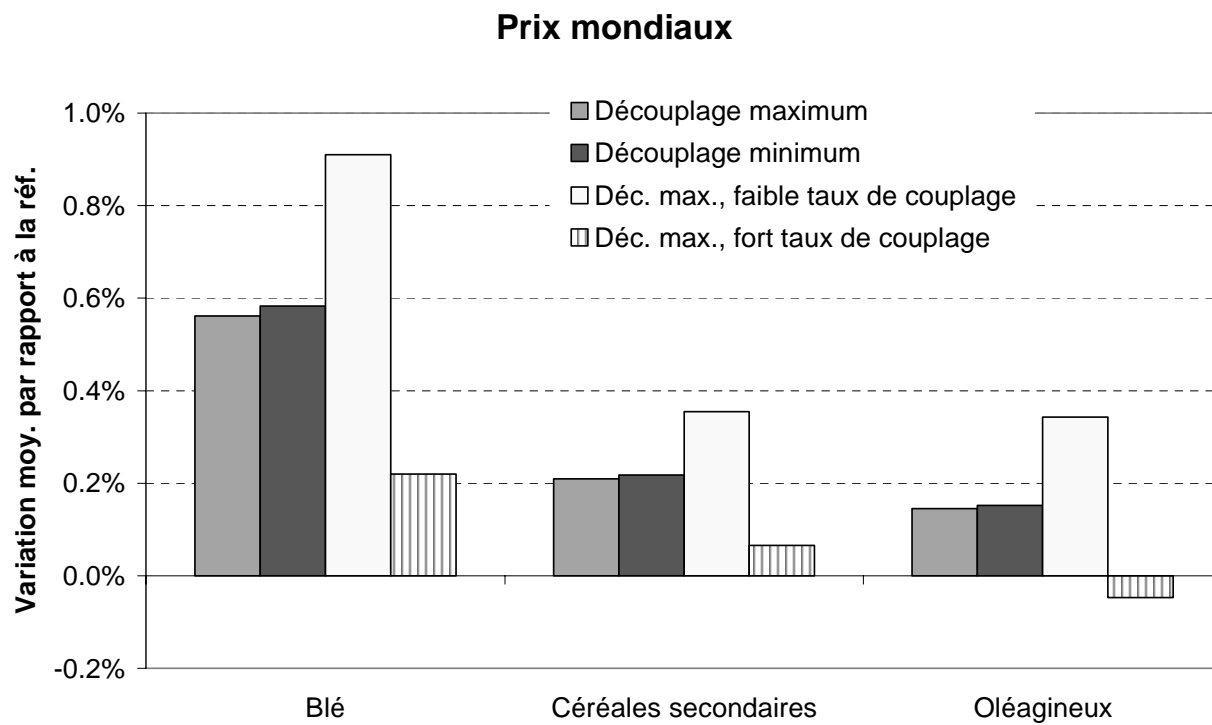
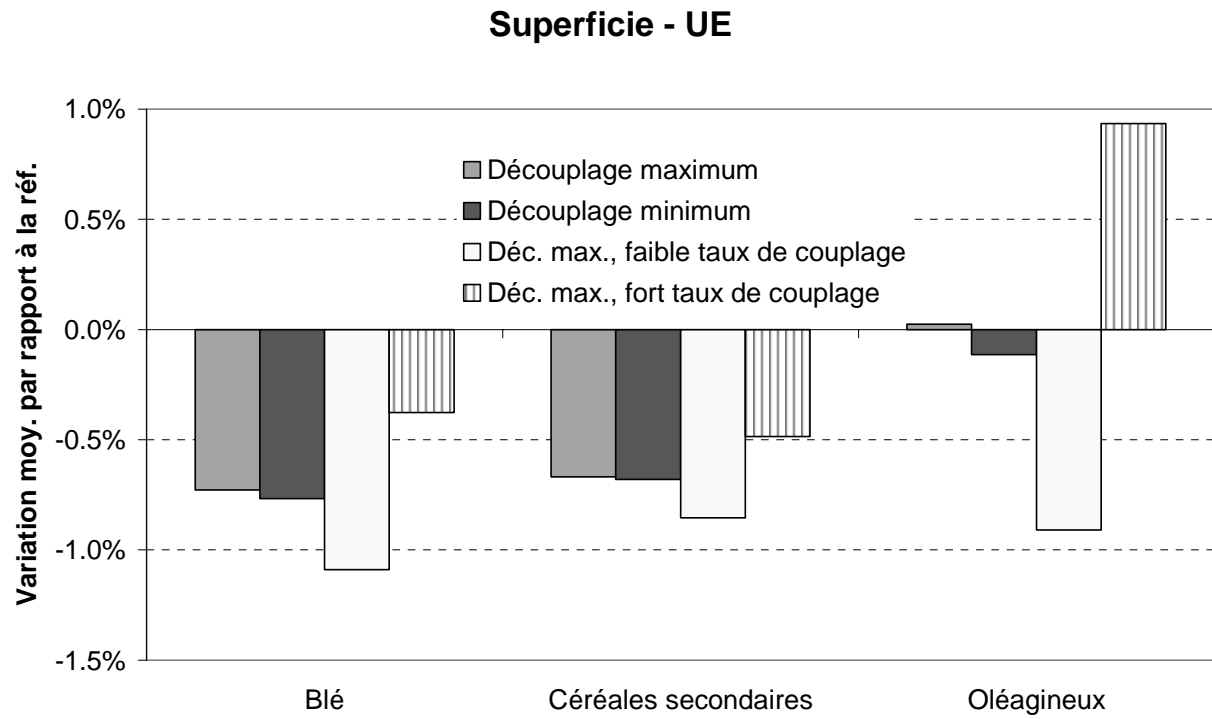
Source : Simulations AGLINK.

*Conséquences pour le marché de décisions de découplage minimum*

Ce scénario analyse comment réagiront les marchés si tous les pays Membres décident de conserver le maximum de paiements autorisés hors du paiement unique par exploitation (scénario de découplage minimum). Dans ce cas, 25 % des paiements à la surface pour les productions végétales, et quelque 40 % des primes aux bovins demeureront des aides spécifiques, et les nouveaux paiements laitiers ne seront intégrés dans le paiement unique par exploitation qu'à partir de 2007. Le paiement unique par exploitation sera de ce fait inférieur au niveau du premier scénario de près de 40 % en 2005 et 2006, et de près de 30 % en 2007 et 2008 (encadré 4).

Les paiements qui resteront liés aux superficies en céréales et oléagineux sont des incitations à continuer la production de ces cultures mais cet effet d'augmentation est contrebalancé par le maintien de paiements qui restent liés au nombre d'animaux, en particulier pour les bovins, et qui ont un taux en équivalent par hectare plus important que les paiements liés aux superficies en céréales et oléagineux. En cas de décision de découplage minimum, il est estimé que la superficie totale de céréales et d'oléagineux diminuera donc un peu plus que dans l'hypothèse d'un découplage maximum au cours des premières années de la période de simulation car, comme on l'a vu, le paiement unique par exploitation se trouvera sensiblement réduit. A partir de 2007, la superficie consacrée aux céréales et d'oléagineux est pratiquement la même que dans le précédent scénario de découplage maximum, avec une réduction un peu plus forte pour les céréales et une faible diminution plutôt qu'une augmentation pour les oléagineux, par rapport au scénario de découplage maximum. Il en est par conséquent de même pour la production. En moyenne sur la période de simulation, la baisse de la superficie en blé et céréales secondaires est à peu près équivalente dans les deux scénarios. Pendant ce temps, la superficie en oléagineux baisse légèrement dans le scénario de découplage minimum alors qu'elle augmente de manière négligeable dans le scénario de découplage maximum (graphique 6). En conséquence, l'impact positif estimé sur les prix mondiaux du blé, des céréales secondaires et des oléagineux sera un peu plus net, mais les différences se révèlent négligeables.

**Graphique 6. Impact de la réforme de la PAC sur les marchés des céréales et des oléagineux, selon des hypothèses alternatives sur le découplage, moyenne 2004-08**



Source : Simulations AGLINK.

Selon les estimations, le fléchissement de la production de viande bovine sera moins important si l'on conserve le maximum autorisé de paiements couplés à la production de viande bovine. Cependant, la différence reste relativement faible, en raison des plafonds appliqués aux paiements par tête qui limitent directement le soutien total dont bénéficient les producteurs de viande bovine, par rapport au paiement unique par exploitation, même si les paiements sont plus étroitement liés à la production. Dans ce scénario, la production de viande bovine se contracte de moins de 0.1 % à la fin de la période de simulation, contre les 0.6 % enregistrés dans le cas d'un découplage maximum. La hausse des prix étant moins forte, la réorientation de la consommation vers d'autres viandes sera moins sensible, et le prix de celles-ci augmentera plus faiblement (graphique 7).

*Analyse de sensibilité : implications de différentes hypothèses concernant le degré de découplage du paiement unique par exploitation*

L'analyse dont il a été question jusqu'ici repose sur des paramètres exprimant l'impact exercé par les paiements à la surface et le paiement unique par exploitation sur les productions végétales par rapport au soutien des prix. Ces paramètres sont de 0.14 et 0.06, respectivement, ce qui veut dire que les effets sur la production de ces paiements représentent 14 % et 6 % de l'impact du soutien des prix du marché<sup>21</sup>. Comme pour de nombreux autres paramètres utilisés dans des études empiriques, certaines incertitudes existent quand à leur valeur. Il a donc été décidé d'effectuer une étude de sensibilité. De fait, dans le cas des politiques considérées, qui intègrent les paiements à l'hectare et par tête dans le paiement unique par exploitation, la différence entre les deux paramètres est particulièrement intéressante. L'analyse de sensibilité applique donc des paramètres de 0.02 et 0.10 pour le paiement unique par exploitation à la place des 0.06 utilisés initialement. En d'autres termes, la différence entre le paramètre correspondant aux paiements à la surface (0.14) et celui correspondant au paiement unique par exploitation est soit augmentée, soit réduite, de 50 %. On utilise les mêmes paramètres pour représenter l'impact du paiement unique par exploitation sur la production de viande bovine sous forme d'un effet production en équivalent prix.

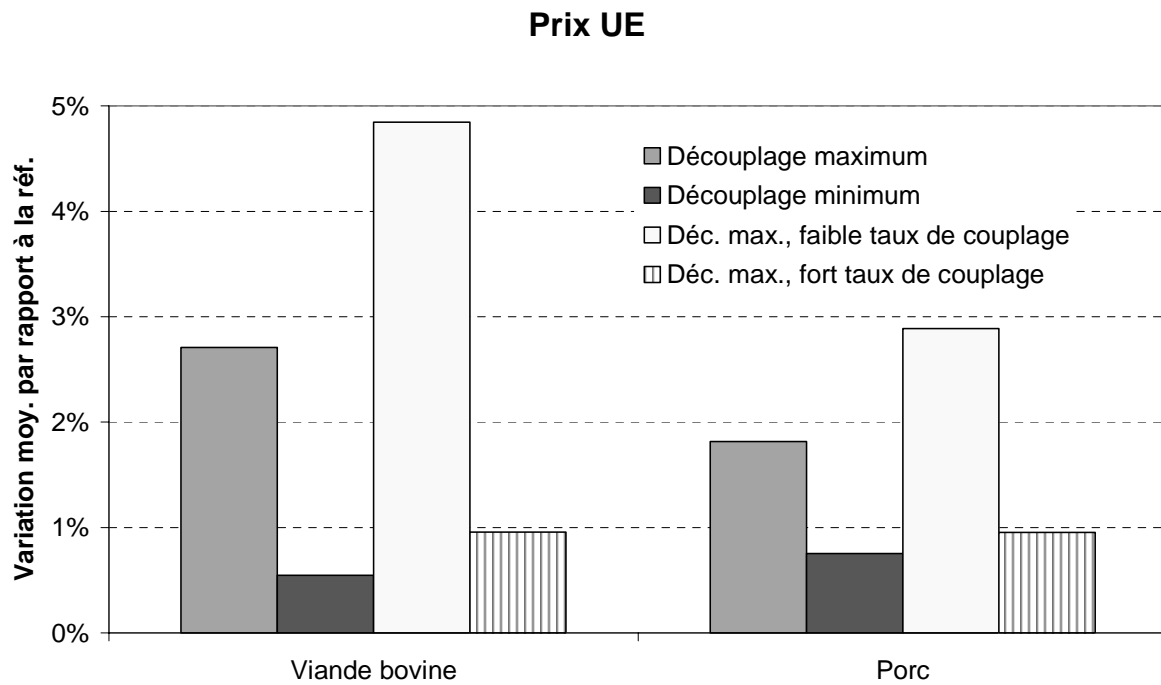
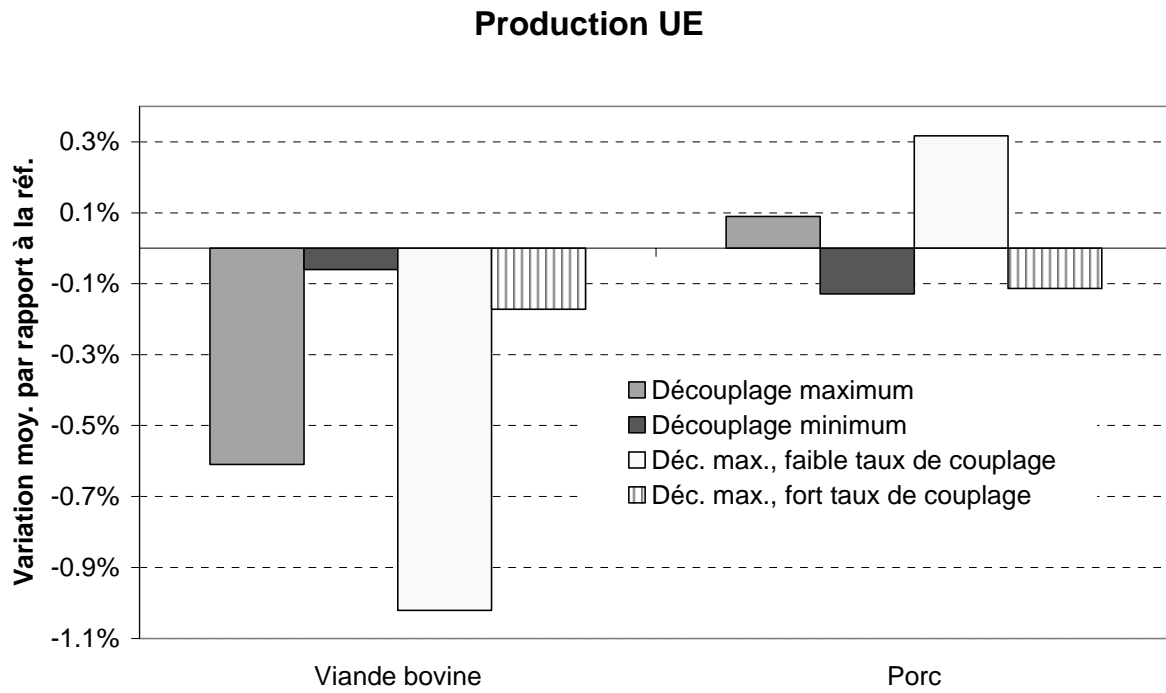
Comme le montre le graphique 6 ci-dessus, le degré effectif de couplage résiduel du paiement unique par exploitation comparé à celui des paiements à la surface a une incidence importante sur l'évolution des marchés des produits végétaux, la modification des paramètres entraînant des effets assez symétriques. Si le degré de couplage résiduel du paiement unique par exploitation est plus faible, les superficies en blé et en céréales secondaires diminuent en moyenne de 1.1 % et de 0.9 %, respectivement, par rapport au scénario de référence, alors que la baisse n'est que de 0.4 % pour le blé et 0.5 % pour les céréales secondaires si l'on applique le paramètre de 0.10. La répercussion sur les prix mondiaux serait également plus forte dans l'hypothèse d'un plus faible taux de couplage. En valeur relative, l'amplitude de la variation est plus forte pour les oléagineux, mais compte tenu de la superficie plus faible affectée à ces cultures, les variations sont tout à fait comparables en valeur absolue.

Les marchés de la viande se révèlent également sensibles à la valeur du paramètre de couplage en fin de période. En 2008, la production de viande bovine est de 1 % inférieure à son niveau du scénario de référence dans l'hypothèse d'un faible taux de couplage, alors que la baisse est de 0.15 % dans l'hypothèse d'un taux de couplage plus fort. Pendant ce temps, selon les estimations, les prix de la viande bovine augmentent de près de 5 % par rapport au scénario de référence en cas de couplage plus faible, et d'environ 1 % en cas de couplage plus fort. La différence d'impact entre les deux taux de couplage sur les prix de la viande porcine est également nette (2 points de pourcentage en 2008).

---

21. Dewbre *et al.* (2001) p. 1212.

**Graphique 7. Impact de la réforme de la PAC sur les marchés des viandes, selon des hypothèses alternatives sur le découplage, 2008**



Source : Simulations AGLINK.

### **Comparaison des résultats obtenus au moyen du modèle de la MEP et du modèle AGLINK**

Les résultats des analyses effectuées à l'aide du modèle de la MEP et du modèle AGLINK indiquent des changements de même orientation mais d'ampleur différente. Les différences entre les deux analyses (principalement illustrées par les tableaux 3, 5 et 6) peuvent s'expliquer par quatre principaux facteurs. Premièrement, ces modèles ne sont pas de même nature (voir la section précédente) : le modèle de la MEP est un modèle de statique comparative dans lequel les inputs et outputs sont représentés sur une période d'ajustement à moyen terme (de cinq ans, par exemple), tandis que le modèle AGLINK est un modèle dynamique des marchés des produits de base, qui tient compte des effets dans le temps. Deuxièmement, et pour les raisons que l'on vient d'exposer, les valeurs de certains paramètres ne sont pas les mêmes dans les deux modèles. Troisièmement, la gamme de produits représentés diffère et, en particulier, le modèle de la MEP ne prend pas en compte le secteur bovin. Quatrièmement, les résultats ne sont pas comparés selon les mêmes termes. Dans l'analyse MEP, les variations en pourcentage correspondent au changement par rapport à la situation initiale d'une année de référence déterminée à l'aide des données relatives aux ESP, alors que dans le modèle AGLINK les variations sont exprimées par rapport à un scénario de référence prospectif. En particulier, le scénario de référence utilisé dans AGLINK incorpore la révision des mesures concernant le secteur des produits laitiers décidée dans le cadre de l'Agenda 2000, alors que celui de la MEP prend pour point de départ la situation en 2002. Dans les deux cas, les résultats présentés sont partiels et n'intègrent pas tous les secteurs agricoles et tous les changements contenus dans la réforme de la PAC, mais ils aident à comprendre les mécanismes dont dépend l'impact des politiques.

#### **Analyse des ESP : incidence sur le niveau et la composition du soutien**

Les modifications de la PAC appliquées comme indiqué dans l'encadré 5 conduiraient à une forte contraction du SPM du lait et, dans une moindre mesure, à une baisse de celui des céréales, tandis que celui du riz serait supprimé (tableau 10). A l'inverse, le SPM de la viande bovine augmenterait du fait de la hausse du prix à la production de 2.7 % à la fin de la période de simulation (c'est-à-dire en 2008), par rapport au scénario de référence, dans le scénario de découplage maximum. Cette hausse s'explique par la baisse de la production et le maintien de barrières commerciales. En conséquence, le **SPM total** serait inférieur d'environ 11 % à son niveau de 2002, dans les deux scénarios de découplage (maximum et minimum) (tableau 11). La baisse du SPM total est légèrement plus sensible dans le scénario de découplage minimum puisque l'augmentation du prix à la production (et donc du SPM) de la viande bovine est plus faible (0.5 %) que dans le scénario de découplage maximum. Les modifications du SPM sont dominées par les hypothèses adoptées pour les marchés laitiers, en particulier en ce qui concerne la baisse du prix du lait à la production à la suite de la réduction des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémée.

**Tableau 10. Modifications du soutien des prix du marché par produit**

	Année de référence 2002	Niveau		Variation en valeur absolue par rapport à la référence		Variation en %	
		Découplage maximum	Découplage minimum	Découplage maximum	Découplage minimum	Découplage maximum	Découplage minimum
Unité	mio EUR	mio EUR	mio EUR	mio EUR	mio EUR	%	%
Blé	199	153	155	-47	-44	-24	-22
Céréales secondaires	290	295	297	4	6	2	2
Riz	164	0	0	-164	-164	-100	-100
Lait	17 310	10 574	10 573	-6 736	-6 737	-39	-39
Viande bovine	12 665	13 116	12 778	451	114	4	1

Source : Calculs du Secrétariat utilisant la base de données des ESP/ESC de l'OCDE et les résultats des scénarios de AGLINK.



**Tableau 11. Impact de la réforme de la PAC sur les niveaux de l'ESP et de l'EST**

	Année de référence	"Découplage maximum"			"Découplage minimum"		
	2002	Variation par rapport à l'année de référence		Variation par rapport à l'année de référence			
	mio EUR	Mio EUR	Mio EUR	%	Mio EUR	Mio EUR	%
Valeur totale de la production (au seuil de l'exploitation)	247 147	241 215	-5 932	-2.4	240 888	-6 259	-2.5
Valeur totale de la consommation (au seuil de l'exploitation)	191 273	191 273	0	0.0	191 273	0	0.0
<b>Estimation du soutien aux producteurs (ESP)</b>	<b>105 519</b>	<b>103 558</b>	<b>-1 961</b>	<b>-1.9</b>	<b>103 225</b>	<b>-2 294</b>	<b>-2.2</b>
A. Soutien des prix du marché	61 218	54 727	-6 491	-10.6	54 394	-6 824	-11.1
B. Paiements au titre de la production	3 821	3 596	-226	-5.9	3 601	-220	-5.8
C. Paiements au titre de la sup. cultivée/du nbre d'animaux	27 751	5 936	-21 815	-78.6	12 601	-15 151	-54.6
D. Paiements au titre des droits antérieurs	599	27 924	27 326	4 565	20 457	19 858	3 317
E. Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	7 643	7 495	-148	-1.9	7 549	-94	-1.2
F. Paiements avec contraintes sur les intrants	4 432	3 825	-607	-13.7	4 569	137	3.1
G. Paiements au titre du revenu global de l'exploitation	0	0	0	0.0	0	0	0.0
H. Paiements divers	55	55	0	0.0	55	0	0.0
X. Total des paiements	44 301	48 831	4 530	10.2	48 831	4 530	10.2
<b>ESP en pourcentage</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>-0.50</b>	<b>-1.4</b>	<b>36</b>	<b>-1</b>	<b>-2</b>
<b>Coefficient nominal de soutien aux producteurs</b>	<b>1.57</b>	<b>1.56</b>	<b>-0.012</b>	<b>-0.8</b>	<b>1.55</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>
<b>Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)</b>	<b>9 788</b>	<b>9 975</b>	<b>187</b>	<b>1.9</b>	<b>9 975</b>	<b>187</b>	<b>1.9</b>
I. Recherche et développement	1 486	1 486	0	0.0	1 486	0	0.0
J. Établissements d'enseignement agricole	1 158	1 158	0	0.0	1 158	0	0.0
K. Services d'inspection	258	258	0	0.0	258	0	0.0
L. Infrastructures	1 987	2 059	72	3.6	2 059	72	3.6
M. Commercialisation et promotion	3 370	3 485	115	3.4	3 485	115	3.4
N. Stockage public	1 134	1 134	0	0.0	1 134	0	0.0
O. Divers	397	397	0	0.0	397	0	0.0
<b>Estimation du soutien aux consommateurs (ESC)</b>	<b>-52 672</b>	<b>-46 780</b>	<b>5 893</b>	<b>-11.2</b>	<b>-46 446</b>	<b>6 226</b>	<b>-11.8</b>
P. Transferts des consommateurs aux producteurs (-)	-56 626	-50 765	5 861	-10.4	-50 435	6 191	-10.9
Q. Autres transferts des consommateurs (-)	-179	-179	0	-0.2	-179	0	-0.2
R. Transferts des contribuables aux consommateurs	3 843	3 889	46	1.2	3 889	46	1.2
S. Surcoût de l'alimentation animale	290	276	-14	-4.9	279	-11	-4.0
<b>ESC en pourcentage</b>	<b>-28</b>	<b>-25</b>	<b>3</b>	<b>-11.2</b>	<b>-25</b>	<b>3</b>	<b>-11.8</b>
<b>Coefficient nominal de soutien aux consommateurs</b>	<b>1.39</b>	<b>1.33</b>	<b>0</b>	<b>-4.2</b>	<b>1.33</b>	<b>0</b>	<b>-4.4</b>
<b>Estimation du soutien total (EST)</b>	<b>119 150</b>	<b>117 422</b>	<b>-1 729</b>	<b>-1.5</b>	<b>117 089</b>	<b>-2 062</b>	<b>-1.7</b>

Source : Calculs du Secrétariat à partir de la base de données des ESP/ESC de l'OCDE et des simulations AGLINK.

Le niveau des **paiements budgétaires** augmente avec l'introduction du paiements à la production de lait (4.3 milliards d'EUR) qui est le principal moteur du changement. En valeur relative, les nouveaux paiements pour les fruits à coque et les fourrages séchés et la réduction des paiements pour le blé dur et le riz ont des effets plus modestes sur le niveau total des dépenses.

Dans l'ensemble, le montant du **soutien aux producteurs** (mesuré par l'Estimation du soutien aux producteurs, ESP) serait inférieur d'environ 2 % au chiffre de l'année de référence dans les deux scénarios, car la hausse des paiements ne compense pas la baisse du SPM. Ceci est principalement lié au fait que le paiement pour le lait ne compense que partiellement la baisse supposée du prix du lait à la production. La baisse du soutien aux producteurs est légèrement plus accentuée dans le scénario de découplage minimum du fait de la baisse un peu moins prononcée du SPM total résultant d'une moindre hausse du SPM pour la viande bovine. Par définition, le niveau total des paiements est le même dans les deux scénarios.

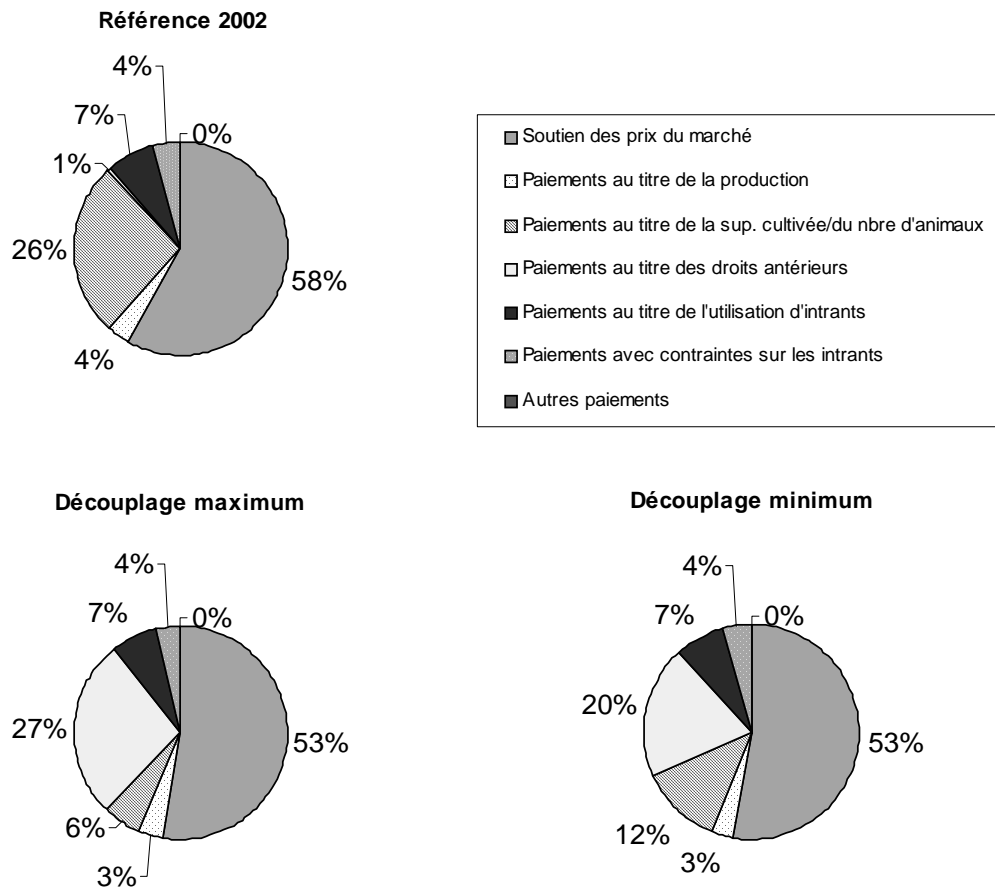
Comme c'était l'intention, l'incidence estimée de la réforme sur le niveau de soutien est faible mais la **composition du soutien** aux producteurs se trouve en revanche fortement modifiée (tableau 12 et graphique 8). Dans l'hypothèse d'un découplage maximum des paiements actuels dans les limites autorisées, la part des paiements au titre de la superficie ou du nombre d'animaux dans l'ESP totale tombe de 26 % à 6 %, tandis que celles des paiements au titre des droits antérieurs augmente de 1 % à 27 %, le paiement unique par exploitation appartenant à cette catégorie de paiements plus découplés des paramètres actuels. Comme on peut s'y attendre, la modification est moins marquée lorsque le découplage est minimum : la part des paiements au titre des droits antérieurs atteint 20 %, celle des paiements au titre de la superficie ou du nombre d'animaux continue de représenter 12 % du soutien total aux producteurs.

**Tableau 12. Impact de la réforme de la PAC sur la composition de l'ESP et de l'ESSG (%)**

	Année de référence 2002	"Découplage maximum"	"Découplage minimum"
<b>Estimation du soutien aux producteurs (ESP)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
A. Soutien des prix du marché	58.0	52.8	52.7
B. Paiements au titre de la production	3.6	3.5	3.5
C. Paiements au titre de la sup. cultivée/du nbre d'animaux	26.3	5.7	12.2
D. Paiements au titre des droits antérieurs	0.6	27.0	19.8
E. Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	7.2	7.2	7.3
F. Paiements avec contraintes sur les intrants	4.2	3.7	4.4
G. Paiements au titre du revenu global de l'exploitation	0.0	0.0	0.0
H. Paiements divers	0.1	0.1	0.1
<b>Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
I. Recherche et développement	15.2	14.9	14.9
J. Établissements d'enseignement agricole	11.8	11.6	11.6
K. Services d'inspection	2.6	2.6	2.6
L. Infrastructures	20.3	20.6	20.6
M. Commercialisation et promotion	34.4	34.9	34.9
N. Stockage public	11.6	11.4	11.4
O. Divers	4.1	4.0	4.0

Source : Calculs du Secrétariat à partir de la base de données des ESP/ESC de l'OCDE et des simulations AGLINK.

**Graphique 8. Composition de l'ESP pendant l'année de référence et dans les deux scénarios sur le découplage**



Source : Tableau 12.

Outre l'introduction du paiement unique par exploitation, d'autres facteurs influent sur la composition du soutien aux producteurs, notamment la baisse du SPM évoquée ci-dessus et la **modulation** de la plupart des paiements (y compris du paiement unique par exploitation et des aides encore en vigueur pour les produits de base). Les montants dégagés par l'application de la modulation représentent 1.2 milliard d'EUR environ. Ils sont redistribués entre les mesures existantes et nouvelles du RDR comme indiqué à l'encadré 5. Cette redistribution affecte la plupart des catégories de paiements entrant dans l'ESP et les paiements des catégories « infrastructure » et « commercialisation/promotion » de l'ESSG.

Conséquence de cette situation, dans les deux scénarios, la part du SPM perd 5 points de pourcentage et celle des paiements au titre de la production, des paiements au titre de l'utilisation d'intrants et des paiements avec contraintes sur les intrants reste relativement stable. En ce qui concerne les deux derniers types de paiements, la réduction due au transfert de certains paiements (à savoir le paiement pour les fourrages séchés et les primes à l'abattage) dans le paiement unique par exploitation est pratiquement compensée par la hausse des paiements résultant des mesures existantes et nouvelles bénéficiant de l'application de la modulation (mesures agro-environnementales, plantation d'arbres, aides aux jeunes agriculteurs, paiements au titre des audits agricoles, aides aux producteurs qui respectent certaines exigences de qualité, paiements au titre du respect des normes et paiements au titre du bien-être des animaux).

Les dépenses budgétaires consacrées aux **services généraux** dans ce secteur, telles que mesurées par l'ESSG (Estimation du soutien aux services généraux), dépassent d'environ 2 % celles de la période de référence dans les deux scénarios. Les dépenses consacrées aux programmes actuels en faveur des infrastructures et aux nouvelles mesures d'aide aux groupements de producteurs pour la promotion de produits de qualité dans le cadre des aides à la commercialisation/promotion seront plus importantes du fait de la modulation.

Enfin, **l'estimation du soutien total** (EST) devrait diminuer de moins de 1.5 %, soit environ 1.7 milliard d'EUR, par rapport à l'année de référence si tous les pays appliquent le niveau maximum de découplage. Comme dans le cas de l'ESP, il n'y a pas de différence de niveau total de paiement entre les deux scénarios, mais le niveau du SPM varie, en particulier pour la viande bovine.

En résumé, la modification du niveau de soutien est modeste et résulte principalement de l'hypothèse concernant la baisse du prix du lait à la production. Toutefois, la composition du soutien aux producteurs évolue sensiblement, vers des paiements plus découplés. Les différences de niveau de soutien entre les deux scénarios de découplage sont mineures mais le paiement unique par exploitation, qui est classé dans la catégorie paiements au titre des droits antérieurs, occupe une plus large place dans l'hypothèse d'un découplage maximum que dans celle d'un découplage minimum.

## 5. Évaluation qualitative d'autres aspects de la réforme

L'analyse quantitative présentée ici met l'accent sur les conséquences de la réforme pour les marchés mais de nombreuses dispositions de la réforme ciblent d'autres aspects tels que l'impact agro-environnemental, la sécurité sanitaire des aliments, la qualité des aliments et le développement rural (en particulier l'aménagement et l'occupation du territoire). Certains de ces effets, bien que sans doute non négligeables, sont difficiles à évaluer à ce stade. Premièrement, les États Membres disposent d'une grande marge de manoeuvre pour fixer les critères spécifiques, or les détails de la mise en oeuvre sont importants à ce niveau. Deuxièmement, on ne sait pas encore comment ces aspects seront traités. Troisièmement, une évaluation ex ante est difficile dans ce domaine et seul un examen rétrospectif peut permettre d'évaluer l'efficacité des mesures. Leurs effets devront donc être suivis avec attention et les politiques devront être évaluées en regard de ces préoccupations. Les travaux menés à l'OCDE et ailleurs devraient contribuer à cela.

S'agissant de la conditionnalité, des exigences réglementaires en matière de gestion sont fixées par la législation communautaire dans le domaine de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, de l'environnement et du bien-être des animaux. De plus, pour percevoir l'intégralité des paiements, les terres doivent être maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les paiements résultant de la conditionnalité devraient contribuer à réduire les dommages environnementaux causés par l'agriculture, contrairement au soutien des prix du marché et à d'autres mesures qui ont probablement des effets négatifs sur l'environnement. Toutefois, les pays devront être attentifs à cibler les conditions environnementales qui ne sont pas les mêmes partout. L'efficacité des dispositions dépendra de la sévérité des critères de conditionnalité, de leur aptitude à cibler les besoins locaux et de la rigueur avec laquelle ils sont mis en oeuvre.

Le Règlement de développement rural (RDR), qui bénéficie presque exclusivement au secteur et aux producteurs agricoles plutôt qu'aux autres activités présentes dans les zones rurales<sup>22</sup>, est renforcé par l'introduction de nouvelles mesures et par les fonds supplémentaires dégagés de la modulation.

---

22. Les producteurs agricoles reçoivent plus de 95 % des fonds alloués par l'UE au titre du RDR ; un petit nombre seulement de mesures est prévu pour encourager les autres activités non agricoles dans les zones rurales.

L'attribution de fonds du premier pilier (dispositions relatives à l'organisation commune des marchés) au deuxième pilier (mesures du RDR) peut appuyer les efforts en faveur de l'environnement et de l'amélioration des structures agricoles, mais le montant des fonds modulés reste modeste en comparaison de l'ensemble des paiements aux producteurs, et le déséquilibre fondamental demeure (les mesures du RDR représentent actuellement 10 % des dépenses agricoles).

Les nouvelles dispositions du RDR et la modification des mesures existantes pourraient offrir de nouvelles possibilités pour ajuster la production aux demandes de la société et des consommateurs, notamment en matière de qualité des aliments et de l'environnement, de sécurité sanitaire des aliments et de bien-être des animaux. Par exemple, les aides en faveur de l'adoption de normes strictes sur le bien-être des animaux et la qualité des produits devraient aider les agriculteurs à répondre à l'évolution de la demande des consommateurs, bien que la dimension qualité des produits pourrait être valorisée sur les marchés sans intervention des pouvoirs publics. Le soutien à l'innovation dans le secteur agroalimentaire devrait aussi améliorer la commercialisation des produits. Dans ces domaines, les effets bénéfiques devraient aussi provenir en fin de compte du marché. Le fait que les aides en faveur de l'ajustement aux nouvelles normes soient dégressives et temporaires rejoint cette idée. Le soutien aux services de conseil pourrait avoir des retombées positives dans la mesure où il contribue à la réalisation des objectifs visés par les pouvoirs publics grâce à une meilleure information des agriculteurs eux-mêmes. Le renforcement des aides aux jeunes agriculteurs contribue à promouvoir les installations d'exploitations familiales et donc aux objectifs de développement rural dans certains pays.

Enfin, il existe des incertitudes sur la mesure dans laquelle la réforme simplifie la gestion de la PAC. Le dépôt de demandes uniques devrait simplifier la gestion administrative. L'établissement d'un système unique permettant d'enregistrer l'identité des agriculteurs demandeurs d'aides relevant du régime intégré dans chaque pays Membre et de consigner dans une base de données informatisée les informations concernant les parcelles, les demandes d'aides, les droits et les paiements versés devrait faciliter les contrôles. L'amélioration de l'information et de la notification devrait en outre faciliter l'évaluation des programmes. Cependant, contrôler la conditionnalité et les réalisations effectives pourrait se révéler difficile et l'opportunité de simplifier le système administratif sera perdue si un système dual de paiements doit être conservé.

## **6. Résumé et évaluation**

Cette évaluation revêt un caractère préliminaire en ce sens que certains paramètres de mise en oeuvre de la réforme n'ont pas encore été décidés par tous les pays Membres de l'UE. Elle est aussi partielle dans la mesure où certains produits ne sont pas pris en compte dans l'analyse présentée ici (notamment l'absence du secteur bovin dans l'analyse de la MEP), et où certaines dispositions, relatives à la conditionnalité par exemple, ne sont pas suffisamment précises pour être évaluées quantitativement. Il faut également garder à l'esprit que les résultats de ces analyses de scénarios dépendent de nombreux facteurs parmi lesquels le fait que l'Union européenne est traitée comme un bloc, le choix de la période de référence, les hypothèses sur les conditions macroéconomiques, les niveaux de référence, la structure de modélisation et les élasticités employées, le choix des options de mise en oeuvre pour les pays, et la façon dont l'incidence des paiements sur la production (le « découplage ») a été représentée. En outre, l'option de régionalisation n'a pas été prise en compte. Enfin, les conséquences de l'élargissement n'ont pas été prises en compte. Les limites techniques de l'analyse sont exposées en détail au dernier paragraphe de la section 2.

Dans l'ensemble, les résultats de l'analyse quantitative indiquent un léger recul de la production de la plupart des produits de base, avec des réductions un peu plus importantes en pourcentage des exportations nettes. Comme prévu par la réforme, les niveaux de soutien évolueront faiblement contrairement à la

composition du soutien au producteur qui sera sensiblement modifiée puisqu'une grande partie des dépenses sera moins couplée à la production et aux échanges et moins liée aux produits.

Les principaux effets de la réforme devraient être les suivants :

- Nette contraction des terres labourables au profit des pâturages.
- Extensification prononcée, et en particulier réduction du nombre de vaches à l'hectare.
- Baisse initiale des prix à la production des céréales, suivie par un léger redressement au niveau de référence pour le blé en fin de période et une légère augmentation pour les céréales secondaires.
- Contraction du cheptel de bovins qui entraîne une baisse la production de viande bovine en fin de période. De ce fait, les prix intérieurs à la production commencent par tomber en deçà du niveau de référence puis à le dépasser à la fin de la période. S'ensuit une augmentation du SPM par rapport au scénario de référence.
- Changements limités sur les marchés des produits laitiers du fait que les quotas de production restent contraignants et que dans la simulation AGLINK, les dispositions de l'Agenda 2000 sont déjà prises en compte dans le scénario de référence. Toutefois, les effets sur la structure du soutien et sur le bien-être par rapport à 2002 sont marqués car ils intègrent à la fois les décisions de l'Agenda 2000 et celles de la réforme de 2003.
- Faibles augmentations des prix mondiaux des grandes cultures, exception faite du riz en raison de la réduction des importations de l'UE liée à la baisse des prix intérieurs.

D'une façon générale, la réforme de la PAC de 2003 a permis de modifier nettement la composition du soutien, sans toucher à son niveau conformément aux objectifs de cette réforme. Le SPM est réduit et la part des paiements non spécifiques aux produits augmente, notamment si tous les pays Membres de l'UE optent pour un découplage maximum des paiements. Le bien-être total (estimé par l'analyse partielle de la MEP) s'améliore dans l'UE. La baisse des prix à la production procure aux utilisateurs des gains nets. Les producteurs laitiers voient leur bien-être se réduire du fait de la baisse de la rente du quota, qui n'est que partiellement compensée par le paiement. Cependant, tous les autres producteurs profitent de la hausse des prix de la viande bovine et d'une meilleure efficacité de transfert due à la mise en œuvre du paiement unique par exploitation. De plus, l'augmentation du loyer de la terre est plus importante que la réduction de la rente de quota et du capital. D'un autre côté, le bien-être des contribuables accuse une baisse sous l'effet de l'introduction du paiement laitier et le bien-être des fournisseurs d'intrants recule légèrement du fait de l'extensification accrue.

La récente réforme de la PAC améliorera certainement les performances des politiques agricoles de l'UE. Elle va dans le sens souhaité par les Ministres et défini par les principes de réforme de l'OCDE (OCDE, 1998). La mise en place du paiement unique par exploitation reposant sur les droits antérieurs renforce, dans l'UE, le rôle des forces de marché dans la répartition des ressources entre un large éventail de produits de base. L'un des effets positifs importants de cette réforme est qu'elle réduit les distorsions des échanges internationaux. L'amélioration de l'efficacité de transfert des revenus devrait contribuer à l'accroissement des revenus agricoles. Pour bénéficier des effets positifs du découplage, les pays Membres de l'UE auraient tout intérêt à utiliser au maximum les possibilités d'intégration des paiements liés aux produits de base dans le nouveau régime de paiement unique. Cela permettrait en outre d'exploiter au mieux les possibilités de simplification des tâches administratives, autre avantage attendu de l'introduction du paiement unique par exploitation. Toutefois, pour limiter des effets que certains Pays membres considèrent comme négatifs au niveau régional et répondre à leurs préoccupations en matière d'aménagement du territoire, certains États membres de l'UE ont décidé de maintenir un certain degré de couplage.

Cependant, les niveaux du SPM restent élevés même après la réforme, notamment dans les secteurs réformés où les mesures intérieures et commerciales empêchent toujours les forces du marché de guider totalement les décisions de production, et dans certains secteurs qui ne sont pas concernés par cette réforme. Notons cependant que pour certains produits de base non concernés par cette réforme (sucre, huile d'olive, tabac, coton et houblon) des réformes sont en cours de négociation. Ces dernières, si elles s'inscrivent pleinement dans l'esprit de la réforme de 2003, devraient permettre de réduire de manière significative le caractère distortif des soutiens.

Étant donné que la réforme n'a pas visé une réduction du soutien, des ressources excédentaires en facteurs de production devraient demeurer dans le secteur agricole. Il importe toutefois de noter que des dispositions sont prises pour limiter le coût budgétaire de la PAC. En effet, un mécanisme de discipline financière permet de réduire les niveaux des paiements si les dépenses dépassent le plafond budgétaire. Ce mécanisme devrait s'appliquer à mesure que le nombre d'agriculteurs recevant les paiements de la PAC augmente après l'élargissement et que le taux de paiement s'accroît progressivement dans les pays adhérents. Le niveau des paiements par exploitation serait par conséquent réduit dans l'ensemble des Pays membres.

La transition prévue des paiements à base large vers des dépenses consacrées aux mesures liées au RDR (modulation) va également dans le sens des principes définis par les Ministres de l'OCDE, puisqu'elle offre la possibilité de s'acheminer vers des politiques plus ciblées. Toutefois, avec un taux annuel de 5 % à partir de 2007, le dispositif de modulation va aboutir à une recette de 1.2 milliards d'EUR ce qui est relativement modeste par rapport aux dépenses totales (elle représente environ 1.2 % de l'ESP de l'UE), mais qui représente quand même près de 30 % des fonds actuels du RDR. Elle modifiera dans une certaine mesure la composition des ESP et des EST. Certaines dépenses seront transférées de l'ESP à l'EST, c'est-à-dire de la catégorie des paiements aux producteurs à la catégorie des paiements au secteur, ce qui devrait en principe entraîner moins de distorsions. Toutefois, la plupart de ces sommes (1 milliard d'EUR, environ) représentent toujours des paiements aux producteurs et, à ce titre, elles continuent à faire partie de l'ESP. Compte tenu de leur spécificité, il est difficile d'évaluer l'incidence nette que ces évolutions pourraient avoir sur les distorsions du marché.

En résumé, les modifications apportées à la PAC en 2003 vont dans le sens indiqué par les Ministres de l'OCDE, c'est-à-dire qu'elles laissent une plus large place aux mécanismes de marché et réduisent les distorsions sur le marché, à la faveur principalement d'un plus fort degré de découplage des paiements par rapport à la production. Pour cette même raison, l'efficacité de transfert des revenus se trouve accrue. Ces effets positifs atteindront leur niveau optimum si les pays mettent pleinement à profit les possibilités de découplage. Toutefois, pour limiter des effets qu'ils considèrent comme négatifs au niveau régional et répondre à leurs préoccupations en matière d'aménagement du territoire, certains États membres de l'UE ont décidé de maintenir un certain degré de couplage. Ces effets positifs de la réforme de la PAC pourraient être par ailleurs renforcés si le niveau de soutien était réduit et l'accès aux marchés était amélioré. La réforme comporte des dispositions visant à mieux cibler les paiements dans certains domaines, mais le paiement unique par exploitation, qui est basé sur les droits antérieurs, reste fortement lié à la taille de l'exploitation. En conséquence, le soutien continuera de bénéficier en majorité aux exploitations les plus grandes, souvent les plus riches<sup>23</sup>. Rappelons que des négociations sont en cours pour la réforme des secteurs des produits de base qui n'ont pas encore fait l'objet de réformes.

---

23. Cf. OCDE (2003*d*)

## REFERENCES

- CCE (2003a), *Une perspective à long terme pour une agriculture durable*, COM (2003)23 final, Bruxelles, janvier.
- CCE (2003b), Council Regulations relative to CAP changes, Interinstitutional Files 2003/0006, 2003/0007, 2003/0008, 2003/0009, 2003/0010, 2003/0011, 2003/0012, Bruxelles, septembre.
- CCE (2003b), *Réforme de la Politique Agricole Commune : Une perspective à long terme pour une agriculture durable – Analyse d’impact*, Bruxelles, mars.
- CCE (2003d), *Perspectives à moyen terme (2003-2010) pour les marchés et revenus agricoles dans l’Union européenne*, Bruxelles, décembre.  
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/fullrep.pdf>
- CCE (2002), *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 10 juillet,  
[http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/comdoc\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/comdoc_en.pdf).
- Chavas, J.P. et Holt, M.T. (1991), “Acreage Decision Under Risk: The Case of Corn and Soybeans”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 72, pp. 529-538.
- Dewbre, J., J. Anton et W. Thompson (2001), “The transfer efficiency and trade effects of direct payments”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 83, No. 5, pp. 1204-14.
- Jensen, H.G. et Frandsen, S.E. (2003), *Impact of the Eastern European Accession and the 2003 Reform of the CAP: Consequences for Individual Member Countries*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI).
- OCDE (1998), *L’agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain?* Communiqué de presse, Réunion du Comité de l’agriculture au niveau ministériel [SG/COM/NEWS(98)22], 5-6 mars, Paris.
- OCDE (2001), *Market effects of crop support measures*, Paris.
- OCDE (2002), *Incidences et efficience de transfert en termes de revenu des mesures des soutien à l’agriculture*, AGR/CA/APM(2001)24/FINAL, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives agricoles de l’OCDE 2003-2008*, Paris.
- OCDE (2003b), *Politiques agricoles des pays de l’OCDE— Suivi et évaluation 2003*, Paris.
- OCDE (2003c), *Effets liés au risque des mesures ESP concernant les productions végétales*, AGR/CA/APM(2002)13/FINAL, Paris.
- OCDE (2003d), *Le revenu des ménages agricoles dans les pays de l’OCDE : problèmes et réponses*, Paris.



**Annexe 1.**  
**REPRESENTATION DANS AGLINK DES MESURES PRISES PAR L'UE**

On trouvera dans cette annexe une description des méthodes analytiques employées pour représenter les diverses mesures et hypothèses retenues dans le modèle AGLINK pour estimer l'impact de la réforme de la PAC 2003 sur les marchés. Elles comprennent notamment des :

- a) Mesures et hypothèses concernant les grandes cultures
  - i) Prix d'intervention des céréales
  - ii) Paiements compensatoires fondés sur les superficies
  - iii) Paiement unique par exploitation
  - iv) Représentation des effets de risque
- b) Mesures concernant la viande bovine
  - i) Paiement par tête de bétail en faveur des producteurs de viande bovine
  - ii) Paiement unique par exploitation
- c) Mesures concernant les produits laitiers
  - i) Quota de production
  - ii) Prix d'intervention des produits laitiers
  - iii) Aides directes

*a i) Prix d'intervention du blé, des céréales secondaires et du riz*

Deux éléments de la réforme concernant spécifiquement le mécanisme d'intervention se traduisent par une réduction de facto du niveau de soutien octroyé. Premièrement, la diminution de 50 % de la majoration mensuelle abaisse de 1.22 EUR par tonne le prix d'intervention moyen des céréales. Deuxièmement, le mécanisme d'intervention pour le seigle est supprimé. Étant donné que le modèle AGLINK ne représente pas les mesures d'intervention communautaires pour les différentes céréales secondaires, la suppression de l'intervention pour le seigle se traduit par une réduction supplémentaire du prix moyen d'intervention pour les céréales secondaires, qui était estimé dans le tableau annexe A1.1<sup>24</sup>. Par contre, le prix d'intervention du riz est directement représenté dans le modèle, et il est sensiblement réduit, puisqu'il est ramené de 298.35 EUR par tonne à 150 EUR par tonne.

Les prix d'intervention des céréales n'influent pas directement dans AGLINK sur les prix communautaires de marché pour le blé et les céréales secondaires. Ils constituent en revanche des facteurs clé pour les stocks d'intervention et les exportations subventionnées de céréales. Dans le cas du blé et des céréales secondaires, les prix de marché communautaires sont déterminés par l'équilibre sur le marché interne. Toutefois, le prix du riz aux producteurs est déterminé par le niveau du prix d'intervention tant que

---

24. Les chiffres étant arrondis dans cette description, ils peuvent être inexacts contrairement à la valeur finale, qui est calculée sans arrondi.

celui-ci est supérieur au niveau du prix mondial, alors que les prix intérieurs à la consommation dépendent du prix mondial, des droits d'importation et du prix intérieur aux producteurs.

**Tableau annexe A1.1. Impact de la suppression de l'intervention pour le seigle sur le prix d'intervention moyen des céréales secondaires**

Ligne	Élément	Unité	Montant / Calcul	Résultat
(a)	Prix d'intervention des céréales au départ	EUR/t	101.31	
(b)	Réduction des hausses mensuelles	EUR/t	1.22	
(c)	Prix d'intervention des céréales moyen	EUR/t	(a) – (b)	100.09
(d)	Prix moyen à l'exportation du seigle allemand, 1998-2002	EUR/t	71.38	
(e)	Hausse supposée des prix mondiaux à la suite de la suppression de l'intervention sur le seigle	%	10	
(f)	Prix moyen à l'exportation supposé du seigle dans l'UE	EUR/t	(d) * (1 + (e))	78.52
(g)	Impact de la suppression de l'intervention sur le seigle sur le prix intérieur du seigle	EUR/t	(c) - (f)	21.58
(h)	Part moyenne du seigle dans la production de céréales secondaires de l'UE	%	5.31	
(i)	Réduction effective du prix d'intervention moyen des céréales secondaires à la suite de la suppression de l'intervention sur le seigle	EUR/t	(g) * (h)	1.15
(j)	Prix d'intervention effectif moyen des céréales secondaires	EUR/t	(c) - (i)	98.95

Source : Calculs du Secrétariat.

#### a ii) Paiements compensatoires au titre des superficies pour les productions végétales

La réforme ne modifie pas le niveau des paiements à la surface pour les céréales et les oléagineux, mais le niveau de l'aide aux producteurs de riz augmente substantiellement en 2004, année où le prix d'intervention du riz est supprimé. Néanmoins, la plupart des aides seront intégrées au paiement unique par exploitation. Les aides spécifiques aux superficies cultivées en céréales, oléagineux et riz seront donc réduites ou supprimées, en fonction des nouvelles décisions prises par les États membres, dans les limites fixées par la Commission (tableau 2).

Les paiements à la surface octroyés pour les céréales et les oléagineux sont pris en compte, ainsi que les recettes moyennes directes tirées des productions végétales, dans l'équation représentative de la superficie totale en oléagineux. Ces aides étant réputées avoir un impact moindre sur la production que les recettes tirées des ventes sur le marché, elles sont pondérées par un ratio de production  $DF_{QP}^{PEM}$  de 0.14, repris des travaux de Dewbre *et al.* (2001). Les élasticités des rendements par rapport aux prix  $\varepsilon_{YLD,PP}$  étant positives et l'effet des paiements à l'hectare sur les rendements étant supposé nul, les taux effectifs de découplage utilisés dans les équations de la superficie dans AGLINK  $DF_{AH}^{eff}$  doivent être corrigés en tenant compte de l'élasticité de la superficie par rapport aux recettes par hectare  $\varepsilon_{AH,RH}$  pour assurer la cohérence en terme d'effets sur la production, comme suit :

$$DF_{AH}^{eff} = DF_{QP}^{PEM} * \frac{(\varepsilon_{AH,RH} * (1 + \varepsilon_{YLD,PP}) + \varepsilon_{YLD,PP})}{\varepsilon_{AH,RH}}$$

Le paramètre entrant dans l'équation d'allocation des surfaces pour le riz est basé sur le même ratio de 0.14 appliqué également aux céréales et aux oléagineux.

*a iii) Paiement unique par exploitation*

En principe, le paiement unique par exploitation influe sur la décision relative à la superficie totale consacrée à toutes les activités admissibles au bénéfice de ce paiement, notamment les céréales, les oléagineux, les plantes fourragères, toute une série d'autres cultures, les pâturages et les mises en jachère. Jusqu'à présent, AGLINK traitait comme exogènes la superficie totale cultivée en céréales, oléagineux, plantes fourragères et pâturages (les autres cultures et la mise en jachère n'étant pas représentées dans le modèle). En conséquence, le paiement unique par exploitation entre dans les mêmes équations que les paiements à la surface, c'est-à-dire l'équation représentative de l'allocation de la superficie totale consacrée aux céréales et aux oléagineux, et l'équation de la superficie rizicole. Afin de rendre compte du degré moindre de couplage par rapport aux paiements à la surface, on a recours à un ratio de production inférieur, à savoir 0.06, lui aussi repris des travaux de Dewbre *et al.* (2001), et soumis à une analyse de sensibilité telle qu'examinée dans le corps du texte. Comme dans le cas des paiements à l'hectare, les coefficients de découplage respectifs utilisés dans les équations de superficie sont calculées à partir de ce ratio pour tenir compte de la différence, en terme de réaction des rendements, par rapport au soutien des prix.

*a iv) Représentation des effets de risque*

Les prix d'intervention réduisent le risque de revenu perçu par les agriculteurs, dans la mesure où ils constituent un plancher sur des marchés incertains (voir annexe 2). Comme il a été indiqué dans l'annexe 5 de OCDE (2003b), les primes de risque correspondent à la baisse des prix incitatifs par rapport aux recettes attendues en raison de la variabilité des prix (et, par conséquent, des revenus), créant ainsi un effet dissuasif pour les agriculteurs ayant une aversion pour le risque. Pour un prix attendu, une réduction de la variabilité des prix accroîtra donc les incitations à la production, et vice versa. Il en ressort que les primes de risque sont déduites des prix aux producteurs dans les équations relatives aux recettes effectives pour le blé, les céréales secondaires et le riz.

Étant donné que les primes de risque ne dépendent pas uniquement de paramètres de l'action publique, mais également des prix de marché attendus, il est nécessaire d'avoir recours à une procédure de simulation itérative pour assurer une certaine cohérence. Conformément à l'hypothèse retenue dans le modèle concernant les décisions d'allocation des surfaces des producteurs, on a fait l'hypothèse que les prix étaient égaux aux prix attendus pour l'évaluation des primes de risque, de sorte que leur effet sur l'allocation des surfaces se produit avec un décalage d'une année.

*b i) Paiements par tête de bétail en faveur des éleveurs bovins*

La réforme ne prévoit aucune modification du taux des paiements par tête de bétail (primes) octroyés aux producteurs de viande bovine. L'intégration des aides spéciales au paiement unique par exploitation se traduit par une réduction ou une suppression de ces aides, le choix entre ces deux options dépendant en partie des décisions que prendront les États membres. Les limites (plafond) concernant le nombre de demandes ont été révisées dans le cas de la prime à la vache allaitante et de la prime spéciale.

*b ii) Paiement unique par exploitation*

Dans le modèle, le calcul du niveau des différents paiements par tête de bétail se fait de manière endogène, en considérant que les producteurs prennent leurs décisions à la marge. Ces aides sont ensuite intégrées aux équations des effectifs et de la production sous la forme d'un équivalent écart de prix. Le paiement unique par exploitation introduit en 2005 influe sur les décisions de production pour toutes les activités agricoles admissibles au bénéfice de ce paiement. Dans l'équation de la production bovine, le paiement unique remplace donc en tout ou en partie les paiements par tête de bétail dans les équations mentionnées plus haut. Le paiement unique par tête de bétail est égal au paiement unique par hectare de

terres éligibles visées par le chargement moyen pondéré retenu dans le scénario de référence, en prenant en compte le poids de carcasse moyen de chaque catégorie d'animaux (bœuf, veau et ovins). Comme dans l'équation d'utilisation des terres, on utilise pour le paiement unique par exploitation un ratio de production plus faible, à savoir 0.06.

*c i) Augmentation des quotas laitiers*

Pour faciliter l'analyse de la réforme de la PAC, les niveaux de la production laitière sont recalculés à partir du scénario de référence, de manière à rendre compte du décalage d'une année de l'augmentation des quotas par rapport au calendrier prévu dans l'Agenda 2000. Ces calculs tiennent compte également du quota supplémentaire octroyé à la Grèce et au Portugal. Étant donné que le quota laitier réel est étroitement lié à la teneur du lait en matière grasse, l'évolution de la production est corrigée de l'accroissement du taux de matière grasse laitière au cours de la période considérée.

*c ii) Prix d'intervention des produits laitiers*

La réforme de la PAC prévoit une réduction des prix d'intervention du beurre de 25 % sur quatre ans, alors que la proposition avancée dans l'Agenda 2000 prévoyait une baisse de 15 % sur trois ans. En ce qui concerne le lait écrémé en poudre, l'importance des réductions du prix d'intervention demeure identique. Toutefois, les différentes baisses du prix du beurre et du lait écrémé en poudre doivent être appliquées une année plus tôt que ne le prévoyait le calendrier de l'Agenda 2000. Aussi les prix d'intervention, qui sont des variables exogènes dans AGLINK, sont-elles recalculées pour les deux produits. En ce qui concerne les niveaux des prix d'intervention, il importe de noter que AGLINK retient à priori les données par année civile, ce qui implique de recalculer ces niveaux à partir des niveaux fixés par campagne.

La réforme de la PAC abolit le prix indicatif pour le lait, mesure qui n'a cependant pas de conséquence pratique pour le secteur laitier de l'UE, sinon que la Commission devra avoir recours à une autre référence pour calculer le super-prélèvement sur les quotas et les aides à la distribution de lait dans les écoles. Dans AGLINK, les variations de l'équivalent-prix d'intervention du lait servant de référence sont calculées afin de rendre de compte de la réduction du soutien.

*c iii) Paiements directs et paiement unique par exploitation*

Le paiement pour le lait prévu par la réforme de la PAC est supérieur à celui retenu dans l'Agenda 2000, afin de tenir compte de la réduction plus importante du prix d'intervention du beurre. Dans le scénario, le quota demeure contraignant, et l'effet marginal du paiement pour le lait est nul. Autrement dit, ce paiement n'a aucun impact direct sur le niveau de la production laitière, puisque cette production continue d'être déterminée par les quotas. Ce raisonnement vaut pour le paiement unique par exploitation pour la période couverte par le scénario de référence.

## *Annexe 2.*

### **METHODE DE CALCUL DES PRIMES DE RISQUE**

Les principaux changements apportés par la réforme de la PAC qui risquent de générer des effets liés au risque sont : la réduction des prix d'intervention pour le beurre, le lait écrémé en poudre et le riz, et la réduction de 50 % des majorations mensuelles dans le cas du prix d'intervention des céréales, qui devrait se traduire par une baisse de 1.2 % du prix d'intervention annuel moyen des céréales.

La principale incidence d'un prix d'intervention n'est pas d'accroître le prix correspondant du produit perçu par les producteurs, mais de **tronquer la distribution des prix** auxquels ils sont confrontés (les producteurs sont assurés qu'ils ne recevront pas des prix inférieurs au prix d'intervention). Il en ressort que la principale conséquence d'un prix d'intervention est d'accroître le prix anticipé par les producteurs (c'est-à-dire la moyenne de la distribution des prix effective) et de diminuer la variabilité de ces prix (c'est-à-dire la variance de la distribution des prix). Pour les producteurs de lait, de riz et de céréales, ces réductions des prix d'intervention pourraient donc se traduire par une baisse et une plus grande variabilité des prix intérieurs de ces produits.

Pour analyser les effets de risque induits par la réforme de la PAC de 2003, on a appliqué la même méthode que pour l'analyse de l'impact de la loi agricole américaine de 2002 sur le risque. Cette méthode comporte trois étapes :

- On suppose que les prix intérieurs, en l'absence de soutien par les prix du marché dans l'UE, c'est-à-dire de prix de référence à la frontière -- de la base de données de ESP, suivent une loi normale. La moyenne est égale aux prix à la frontière en vigueur, et la variance, mobile, est calculée sur la base des valeurs des 15 périodes précédentes.
- Cette distribution des prix est tronquée à 90 % du prix d'intervention. On calcule un prix d'intervention pour le lait à partir des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre, en appliquant la méthode de l'équivalent prix d'intervention du lait définie par la FAO. La variance de la distribution tronquée est calculée en appliquant la méthode établie par Chavas et Holt (1991).
- Les primes de risque sont calculées selon la même méthode que celle utilisée pour les taux de prêt dans l'analyse de la loi agricole américaine de 2002 présentée dans l'annexe 5 de OCDE (2003b).

Le tableau A2.1 montre l'importance de la prime de risque exprimée en pourcentage des prix à la frontière. La baisse de la réduction du risque est très significative pour le riz, puisqu'elle équivaut à une diminution supplémentaire de 15 % du prix incitatif. En revanche, l'impact sur le risque dans le cas du lait et des céréales est négligeable, puisqu'il s'élève à 0.3 % au maximum. Le faible écart observé dans le cas du lait s'explique par le niveau des prix intérieurs, qui demeurent très supérieurs aux prix mondiaux. Dans ces conditions, les effets de prix l'emportent largement sur les effets liés au risque. Dans le cas des céréales, la réduction du prix d'intervention moyen est trop faible pour générer des effets de risque significatifs.

**Tableau annexe A2.1. Impacts de la réforme de la PAC en termes de risque en 2003 :  
variation des primes de risque**

	Unité	Riz	Lait <sup>1</sup>	Blé	Maïs	Orge	Avoine
Prix à la production 2002	EUR/t	285	313	116	129	106	116
Prix de référence à la frontière 2002	EUR/t	220	169	108	126	101	123
Prix d'intervention 2002	EUR/t	298	284	101	101	101	101
Prix d'intervention de la réforme de la PAC	EUR/t	150	256	100	100	100	100
Hausse du Coefficient de Variation (CV)	%	69	2	1	0	2	1
Variation de la prime de risque en % du prix de référence à la frontière	%	-15	-0.01	-0.22	-0.01	-0.28	-0.12

*Note* : La hausse du coefficient de variation et de la prime de risque pour le lait est calculée sur la moyenne de 2005-08.

*Source* : Calculs du Secrétariat.