



UFR Droit Economie  
Administration  
UNIVERSITE DE METZ



AGENCE DE L'EAU  
RHIN-MEUSE  
"Le longeau" - Route de  
Lessy -Rozérieulles  
BP 30019 - 57161  
Moulins-lès-Metz cedex

# L'impact de l'évolution des prix agricoles sur la régulation pour la préservation de l'eau

Stage effectué du  
**1<sup>er</sup> Mai au 31 juillet 2008**

Sous la direction de

**Mme Sophie Nicolai**  
Economiste  
Agence de l'Eau Rhin-Meuse

et

**Mme Elisabeth Deschanet**  
Maître de conférences  
Université de Metz

Rapport de stage réalisé par

**Julian Eclancher**  
Master professionnel « Droit et  
Economie des Collectivités  
Territoriales »

**Année universitaire 2007/2008**



UFR Droit Economie  
Administration  
UNIVERSITE DE METZ



AGENCE DE L'EAU  
RHIN-MEUSE  
"Le longeau" - Route de  
Lessy -Rozérieulles  
BP 30019 - 57161  
Moulins-lès-Metz cedex

# L'impact de l'évolution des prix agricoles sur la régulation pour la préservation de l'eau

Stage effectué du  
**1<sup>er</sup> Mai au 31 juillet 2008**

Sous la direction de

**Mme Sophie Nicolai**  
Economiste  
Agence de l'Eau Rhin-Meuse

et

**Mme Elisabeth Deschanet**  
Maître de conférences  
Université de Metz

Rapport de stage réalisé par

**Julian Eclancher**  
Master professionnel « Droit et  
Economie des Collectivités  
Territoriales »

**Année universitaire 2007/2008**

*Je remercie avant tout Madame Nicolai pour le soutien et la confiance dont elle a pu témoigner, et ce malgré les conditions particulières dans lesquelles le stage s'est déroulé. Ses conseils avisés ont été pour moi un moyen d'avancer plus sereinement dans l'élaboration de ce travail.*

*Je remercie également l'ensemble des professeurs qui ont su m'apporter toute la motivation nécessaire pour mener à bien ces trois mois de stage.*

*Je remercie enfin tous mes proches qui n'ont cessé à aucun moment de m'appuyer et de m'encourager.*

**- L'Université de Metz n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans ce travail ; ces opinions doivent être considérées comme propre à leur auteur. -**

« CARPENT TUA POMA NEPOTES »

*(« Tes arrière-neveux cueilleront ces fruits »)*

VIRGILE, Les Bucoliques, IX, 50

## SOMMAIRE

<b>L'Agence de l'Eau Rhin-Meuse : présentation</b> .....	8
<b>Introduction générale</b> .....	12
<b>Partie I : Les prix agricoles mondiaux : enjeux et évolution</b> .....	17
<i>Section I : La flambée des prix agricoles mondiaux</i> .....	18
1. Une offre de biens agricoles insuffisante .....	20
1.1. Le marché des biens agricoles, un marché aux particularités nombreuses .....	20
1.2. Une diminution sensible de l'offre de biens agricoles pour les deux dernières années.....	21
2. L'explosion de la demande agricole mondiale.....	22
2.1. L'augmentation de la demande mondiale, les origines.....	22
2.2. Des réactions de courts termes qui aggravent la crise à plus long terme...	24
3. Conclusion.....	27
<i>Section II : Les modalités d'ajustement des prix agricoles mondiaux à travers les négocia- tions à l'OMC et la réformes de la PAC en 2003</i> .....	27
1. Une opposition entre deux systèmes d'allocation des ressources.....	29
1.1. La libéralisation des échanges agricoles : Quels avantages ? .....	29
1.2. Les politiques agricoles régulationnistes.....	32
1.2.1. Le fonctionnement.....	33
1.2.2. Les critiques de la PAC.....	34
2. Quelles négociations à l'OMC pour quels résultats ? .....	35
2.1. Un secteur longtemps délaissé dans le cadre des négociations commerci- ales du GATT.....	37
2.2. Les acquis, en matière de libéralisation agricole à l'OMC.....	37
2.2.1. Les accords de 1994.....	38
2.2.2. Le cycle de Doha, l'accord-cadre de 2004, et la déclaration de Hong- Kong de 2005.....	39
2.2.3. Conclusion.....	40
3. Les réformes de la politique agricole européenne.....	42
3.1. Le contexte de la réforme de 2003.....	43
3.2. Les mécanismes issus de la PAC 2003.....	45
<b>Partie II : Quelles externalités agricoles pour quels outils d'intégrations ?</b> .....	49

1. Des externalités agricoles.....	50
1.1. Les externalités : un problème d'économie publique avant tout.....	50
1.2. De multiples interactions entre l'agriculture et l'eau dont l'évaluation reste difficile.....	51
2. La politique environnementale de l'Europe et de la France pour la protection de l'eau.....	55
2.1. La conditionnalité des aides : une forme de régulation environnemen- tale contraignante.....	56
2.2 Les MAE, une régulation environnementale qui repose sur le volonta- riat et l'incitation financière.....	58
2.3. La redevance pour la pollution diffuse, ou l'application du principe « pollueur-payeur. ».....	60
3. Conclusion.....	60
<b>Partie III : L'efficacité de la régulation environnementale de la PAC face à la fluctu- ation des prix.....</b>	<b>62</b>
1. Les « forces motrices » des pratiques agricoles.....	64
1.1. Les forces motrices externes.....	64
1.2. Les forces motrices internes.....	66
2. Eléments d'observations : la situation économique de l'entreprise agricole.....	68
3. La difficile intégration environnementale de la PAC.....	72
3.1. Aides directes et évolution des prix, l'impact sur les variables de l'économie agricole .....	72
3.2. Le respect de la conditionnalité des aides à travers trois hypothèses de rendement agricole .....	73
3.3. L'efficacité relative des instruments de régulations pour la préserva- tion de l'eau .....	82
3.3.1. L'efficacité relative de la conditionnalité.....	83
3.3.2. L'efficacité relative des MAE.....	84
4. Conclusion.....	85
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>87</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 1 : L'agriculture dans le monde : aperçu.....</b>	<b>97</b>
<b>Annexe 2 : L'augmentation des prix agricoles : peut-on parler de crise structurelle ?..</b>	<b>101</b>

<b>Annexe 3 : La théorie keynésienne ou les effets d'une politique interventionniste nationale sur le marché agricole mondiale.....</b>	<b>105</b>
<b>Annexe 4 : Etude comparative sur les performances économiques des différentes politiques de régulation de la production laitière.....</b>	<b>111</b>
<b>Annexe 5 : L'exploitation des ressources renouvelables, un enjeu environnemental particulier.....</b>	<b>116</b>
<b>Annexe 6 : La directive 91/676/CEE dite « directive nitrates ».....</b>	<b>118</b>
<b>Annexe 7 : Les impacts économiques de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003.....</b>	<b>121</b>

## **L'Agence de l'Eau Rhin-Meuse : Présentation**

Les Agences de l'Eau ont été instituées en 1964 dans le cadre de la loi sur l'eau. Il s'agissait à l'origine des agences financières de bassin, devenues par la suite les « Agences de l'Eau » depuis 1992. On en retrouve six réparties à travers le territoire : Adour-Garonne ; Artois-Picardie ; Loire-Bretagne ; Rhin-Meuse ; Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie.



L'Agence de l'Eau Rhin-Meuse (AERM) s'articule autour d'un conseil d'administration, dont la présidence est désignée par décret, composé de représentants des collectivités territoriales du bassin, de représentants de l'Etat, de représentants des usagers de l'eau, d'un représentant du personnel de l'agence. Cet Etablissement Public de l'Etat, doté de la personnalité civile, et financièrement autonome, agissant sous la tutelle du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, emploie près de 225 personnes. Il s'agit d'un personnel jeune, et qualifié, puisqu'environ 50 employés sont diplômés à Bac + 5 et l'agence compte pour près d'une dizaine de docteurs.

Nous allons décrire le rôle joué par les Agences de l'Eau, avant de faire une brève présentation de l'AERM, agence pour laquelle j'effectue le présent mémoire de stage.

### ***1. Le rôle des Agences de l'Eau : priorité à la préservation et à la dépollution de la ressource en eau***

Les Agences de l'Eau ont avant tout une vocation régulationniste. Elles agissent en tant que véritable instrument de l'Etat, en concrétisant son intervention dans le but de redistribuer les allocations des ressources de manière à ce qu'elles soient collectivement plus acceptables. Elles agissent de façon à recentrer d'une manière socialement plus optimale le partage coûts / bénéfiques entre les acteurs sociaux qui entretiennent un rapport avec la ressource en eau.

Financièrement autonome, la principale ressource dont bénéficie les agences est obtenue par le biais du prélèvement des redevances sur les usagers en application du principe « pollueur-payeur », distinguée en deux redevances de natures différentes : la redevance « ressource » et la redevance « pollution. » La perception de ces deux types de redevances va permettre aux agences de financer respectivement des actions visant à la protection de la ressource, et des actions visant à la lutte contre la pollution. Ces actions consistent à supporter la mise en œuvre de travaux de dépollution (la construction ou la rénovation d'une station d'épuration par exemple), ou encore à supporter la promotion de procédés de production moins polluants auprès des activités nuisibles à la ressource en eau. Ce soutien financier est accordé à l'ensemble des acteurs entretenant un rapport avec l'eau, que ce soit aux collectivités territoriales, aux industriels ou encore aux agriculteurs.

Les Agence de l'Eau œuvrent également à la recherche de nouvelles connaissances sur le milieu, mais aussi par la diffusion d'informations au public. Qui plus est, leur rôle a récemment pris une teneur particulière à travers la mise en œuvre de la Directive 2000/60/CE du 22 Décembre 2000, dite « Directive Cadre sur l'Eau » (DCE).

## ***2. Le bassin recouvert par l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse***

La nature transfrontalière du bassin Rhin-Meuse constitue une caractéristique particulière qui le distingue des autres bassins. Effectivement, c'est souvent une logique de coopération avec les institutions d'Allemagne, de Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas, et de la Suisse qui prédomine la gestion de la préservation et de la lutte contre la pollution des eaux de la région. La nécessité d'une coopération s'impose en raison des caractéristiques géographiques de certaines nappes souterraines du bassin qui recouvrent plusieurs pays, ou encore du fait qu'une part importante des populations voisines tirent leur consommation en eau des ressources issues du bassin.

Il faut ajouter que le bassin Rhin-Meuse recouvre un territoire peuplé de 4,2 millions d'habitants, desservis par 7100 km de longueur de cours d'eau, au sein duquel règne une forte activité économique, dont il a pu se développer une agriculture intensive qui occupe quasiment la moitié de sa superficie.

Dans ces conditions, les enjeux auxquels doit faire face l'AERM sont complexes et multiples.

## **Introduction générale**

L'enjeu environnemental est aujourd'hui considérable, on ne peut plus en ignorer l'importance. Ce n'est qu'au cours de la deuxième moitié du dernier siècle que la préoccupation pour l'environnement s'est peu à peu développée au point de devenir un élément incontournable de notre économie.

Tout d'abord issu des mouvements écologiques (le sociologue Alain Touraine qualifiera ces mouvements de « *nouveaux* mouvements sociaux », nouveaux de par leur nature et de par leurs revendications différentes des mouvements traditionnels), conjointement à la publication de quelques rapports scientifiques alarmants publiés dès le début des années 70, c'est peu à peu un mode de consommation à la recherche de la qualité et de l'authenticité des produits qui se développe et qui est préféré à la standardisation, standardisation qui constitue le fruit d'un modèle de production de type fordiste, à l'origine de la richesse des « 30 glorieuses ».

On peut prétendre que c'est par le biais de ce dernier modèle de production que l'agriculture a pu s'épanouir en Europe tout au long des cinquante dernières années. Avec la création de la PAC dès les années cinquante, c'est un modèle qui s'appuie sur une logique de rendements, d'intensivité pour satisfaire des objectifs de quantité. Ce qui est souhaité à travers la mise en œuvre de cette politique, c'est la réalisation d'une production de masse. Ce modèle a longtemps été considéré par les politiques et le reste de la société comme le seul moyen garantissant à la nation l'autosuffisance alimentaire, élément clé de l'indépendance et de la vocation exportatrice du pays à l'égard des échanges mondiaux et du processus de mondialisation, et ce au prix de la dégradation environnementale.

Bien que la prise de conscience générale des impacts agricoles sur l'environnement se soit développée plus tardivement comparativement à d'autres domaines de production, la pression sociale s'est accentuée au point de déboucher en 1992 sur la première grande réforme de la PAC qui incluait pour la première fois un ensemble de mesures environnementales.

Aujourd'hui, en réponse à diverses pressions émanant à la fois de la société mais aussi de la communauté internationale (les négociations de l'OMC voient en un « verdissement des

aides » un soutien non distorsif au marché, acceptable dans le jeu du commerce international), la réforme de la PAC a par la suite été menée par deux fois avec en trame de fond deux grands axes majeurs : la baisse de la politique de soutien aux prix doublée d'une incitation ou d'une dissuasion financière pour le développement de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. C'est alors deux évolutions parallèles et contradictoires qui se développent, un processus de libéralisation du marché agricole doublé d'un processus de régulation environnementale.

A cet effet, avec la volonté de limiter l'intervention de la politique sur l'évolution des prix, il semble que cette variable n'ait pas été intégrée lors de l'élaboration du système de conditionnalité des aides au respect de l'environnement. Or, on peut envisager l'hypothèse selon laquelle l'efficacité de certains outils de régulations environnementales soit atténuée par la nature de facteurs issus de la logique de marché. Qui plus est, la libéralisation du marché agricole et l'accroissement de l'instabilité des variations de prix que cela suggère serait à même, dans le cadre de cette hypothèse, de voir certains objectifs environnementaux se réaliser plus difficilement dans la durée.

La pertinence de cette hypothèse trouve son intérêt dans l'actualité récente : la hausse brutale des prix, amorcée au cours de l'année 2007, qui s'est emballée au cours de cette année 2008 nous amène à nous interroger sur la nécessité d'intégrer la variable des prix dans l'étude de l'efficacité des politiques environnementales, et notamment à travers celle de la conditionnalité, sur les comportements de productions agricoles.

Je tiens à mettre l'accent sur le caractère récent des données auxquelles ce travail entend appuyer sa réflexion. C'est en effet deux grands événements majeurs et pourtant très proches de nous qui lui donne toute sa pertinence : la mise en œuvre de la réforme de la PAC, établie à partir de 2006 en France, doublée d'une augmentation brutale des prix, subie en 2007 et 2008. La difficulté de l'élaboration de ce travail prend alors plus d'importance, du fait de la faiblesse du nombre de données qui intègrent simultanément l'étude de ces deux événements.

Il est important de préciser aussi que les questions environnementales, en règle générale, font appel à l'étude de multiples interactions. La condition environnementale repose sur tout un ensemble de systèmes interdépendants les uns des autres. En ce sens, afin de cadrer notre réflexion du mieux possible avec en trame de fond l'idée de l'augmentation des prix agricoles, il sera nécessaire de restreindre au maximum l'étendu du problème à l'essentiel, et ce dans un souci de bonne compréhension des enjeux qui se dessineront à la suite de ce travail.

De même, le sujet de réflexion se limitera aux étendues agricoles les plus représentatives, à la fois en terme de niveau de production mais aussi en terme de surface utilisée. Il s'agira alors de se pencher principalement sur la production de grandes cultures et de bovins. Les grandes cultures et les bovins représentent en effet les trois quarts de la surface agricole utile. Qui plus est, la production de blé est le secteur qui reste le plus touché par l'augmentation des prix, mais c'est aussi le secteur agricole qui bénéficie de la plus grande part des aides allouées par la PAC. Enfin, c'est aussi le secteur agricole dont la production comporte des risques environnementaux sérieux.

A ce propos, dans le cadre de ce travail, les risques environnementaux seront analysés exclusivement à travers l'impact de la production agricole sur la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines. Il s'agira de porter notre attention sur la qualité de l'eau ainsi que sur sa quantité. La pollution agricole se traduira alors essentiellement sur la base de l'irrigation, des rejets d'engrais chimiques ou organiques, mais aussi sur la base des rejets de produits phytosanitaires.

Ce travail s'articulera autour d'une logique en trois points : je m'intéresserai dans un premier temps à la question qui touche la fluctuation des prix mondiaux, et de son mode d'ajustement. La seconde partie s'attachera à étudier l'ensemble des externalités qui établissent un rapport entre l'activité agricole à la préoccupation environnementale et les moyens mis en œuvre pour intégrer leurs effets négatifs. Il s'agira dans la dernière partie de tenter de comprendre

l'ensemble des mécanismes d'interactions qui peuvent se manifester entre les deux premières parties, et en quoi la préservation de la ressource en eau est-elle menacé.

**Partie I : Les prix agricoles mondiaux : enjeux et évolution**

Cette première partie sera entièrement consacrée à l'évolution ainsi qu'à l'ajustement des prix agricoles à l'échelle mondiale. Il s'agira dans un premier temps de relever les premiers éléments d'observations qui nous décrivent une situation spectaculaire caractérisée par la flambée des cours agricoles mondiaux (section I). Nous nous intéresserons aux différents facteurs relatifs à l'environnement économique dans lequel peut évoluer le marché agricole. La seconde section sera consacrée à une analyse plus approfondie du mode d'ajustement des prix, dans le but de mieux cerner les enjeux qui se dessinent au sein d'un monde agricole européen en plein changement (section II).

### *Section I : La flambée des prix agricoles mondiaux*

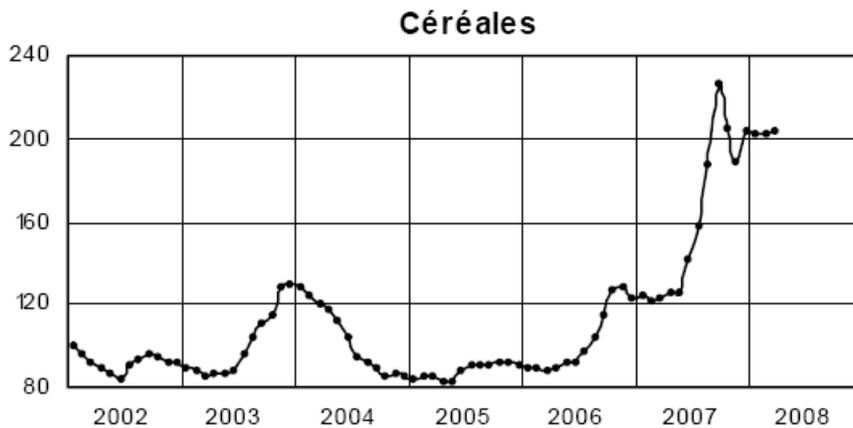
L'évolution des prix agricoles depuis le début des années 2000 promettait un revenu de plus en plus faible aux exploitants agricoles. Or, on assiste, avec surprise, à l'envolée soudaine des prix, amorcée depuis maintenant près de deux ans (voir figure 1). Alors que certains acteurs économiques ne s'en plaignent pas, d'autres se révèlent en être les victimes. Les premiers, les producteurs céréaliers, y trouvent une augmentation de leurs revenus, considérée comme légitime compte tenu du fait de la baisse des prix enregistrée depuis une dizaine d'années. Les seconds, les consommateurs, à tous les échelons de la chaîne de production alimentaire en aval de la production agricole, voient une augmentation de leurs coûts et la baisse de la rentabilité de leur activité ou encore la baisse du pouvoir d'achat s'agissant du consommateur final.

L'augmentation brutale des prix céréaliers fait échos dans tous les médias depuis plusieurs mois car elle touche un secteur sensible de l'économie mondiale, celui de l'alimentation, l'alimentation étant synonyme de vie voir de survie dans certains pays. Elle touche directement les populations, et la barrière économique tendant à rendre de plus en plus inaccessible ce besoin vital a provoqué ce que l'on a nommé dans la presse les « émeutes de

la faim, » observables dans les villes des pays les plus pauvres, accroissant du même coup l'instabilité civile, politique et économique de ces régions, premières victimes de l'envolée des prix. Le riz est aujourd'hui le bien le plus consommé dans le monde, or son prix a augmenté entre mai 2007 et mai 2008 de 80% (La Presse, avril 2008). Depuis janvier 2006, le prix du blé aurait augmenté de 140%, et celui du maïs de 50%, selon le Chicago Board Of Trade. Une véritable catastrophe pour les populations des pays pauvres dont 60 à 80 % de leurs revenus sont destinés à la satisfaction des besoins alimentaires. (Le Monde, mars 2008)

**Figure 1 : Indice des prix des productions agricoles à la production**

-Base 100 en 2000-



(Source : INSEE)

A l'instar du pétrole, les céréales sont les matières premières à la source de pans entiers de l'économie. A ce titre, certains analystes n'hésitent pas à comparer la hausse brutale des prix céréaliers au choc pétrolier des années 70. D'ailleurs, plusieurs théories économiques développées à l'époque reviennent à la surface en guise de réponse à la crise, c'est le cas par exemple de la « croissance zéro » du club de Rome.

Dans le but de déterminer l'évolution des pratiques agricoles futures les plus probables, il est important d'intérioriser les éléments constitutifs d'une augmentation des prix. A l'origine, les éléments explicatifs d'une telle augmentation semblent être simples à cerner. En effet, comme tous marchés de biens classiques, le marché des biens agricoles fonctionne selon la loi de l'offre et de la demande. Dans une logique marchande, si les prix grimpent, c'est parce que l'offre et la demande ont plus de mal à se trouver, c'est parce que le bien en question se fait plus rare, c'est parce que la demande ne peut être satisfaite qu'à partir d'un certain prix. Il faut alors s'interroger à la fois sur la question de l'offre (1.) et sur la question de la demande (2.).

### ***1. Une offre de biens agricoles insuffisante***

L'offre de produits céréaliers a en effet souffert d'une légère diminution en 2006 et en 2007. Selon l'INSEE, les récoltes de 2006 ont affiché une production en recul de 4% en comparaison à l'année précédente. Il faut avant tout préciser que le marché agricole n'est pas un marché comme les autres (1.), avant de montrer quelques éléments permettant de connaître les raisons d'une diminution sensible de l'offre (2.).

#### ***1.1. Le marché des biens agricoles, un marché aux particularités nombreuses***

Plusieurs facteurs font du marché agricole un marché spécifique :

En premier lieu, les denrées alimentaires sont périssables. La gestion et la tenue des stocks céréaliers doit tenir compte de cette caractéristique fondamentale. Un stock céréalier ne peut pas couvrir une période de consommation supérieure à 2 mois.

Deuxièmement, la production agricole n'est pas parfaitement maîtrisée. Les quantités produites ainsi que les rendements de production sont très largement influencés par de nombreux aléas, tels que la qualité de la terre, les variations climatiques, différentes d'une année à l'autre, les

catastrophes naturelles, de plus en plus fréquentes en raison du réchauffement climatique (inondations, cas de sécheresses, etc.), et autres imprévisibilités qui font que l'exploitant agricole ne peut pas techniquement garantir un niveau de production préalablement établis en fonction d'une demande anticipée. Par exemple, l'Australie a enregistré en 2006 une période de sécheresse désastreuse pour sa production agricole, diminuant de 60% les quantités récoltées à l'automne par rapport à l'année précédente (La Presse, avril 2008). On parle d'incertitude dans la production agricole.

Pour finir, il faut préciser que les biens agricoles sont des biens dont l'Homme ne peut pas se passer pour ce qui est de leurs finalités alimentaires. Tous les individus dans le monde entier doivent avoir accès à la nourriture. L'exclusion par les prix pour l'accès à ce type de bien est dramatiquement sanctionnée par la mort.

Toutes ces particularités qui font du marché agricole un marché spécifique amènent à ce que l'élasticité entre l'offre et la demande soit très faible.

### ***1.2. Une diminution sensible de l'offre de biens agricoles pour les deux dernières années***

Plusieurs éléments nous permettent de comprendre pourquoi la quantité de biens agricoles produite ait été inférieure au cours des dernières années.

Tout d'abord, le niveau de production souhaité en 2006 et en 2007 n'a pas été atteint, les espérances n'ont pas été satisfaites, en raison d'aléas climatiques comme cela a été le cas pour l'Australie.

Ensuite, la quantité des stocks mondiaux n'a pas été aussi basse depuis les années 40. Le niveau de 2 mois de stock fixé par la FAO pour garantir la sécurité alimentaire n'est plus assuré. (Le Monde, avril 2008). A travers les jeux de variations de stock, c'est l'élasticité entre l'offre et la demande qui devient plus importante. Dans un contexte où le niveau des

stocks est faible, il devient difficile de temporiser un écart trop important entre l'offre et la demande.

L'urbanisation est aussi indirectement responsable de la baisse de la production mondiale : l'urbanisation accélérée connue au cours des dernières années explique le retrait massif des paysans vers les villes, plus attractives. Avec ce phénomène, de nombreuses régions du monde souffrent du manque d'attractivité de l'activité agricole, et elles tendent à s'éloigner de la réalisation de leur potentiel de production agricole.

La question de l'offre agricole est fondamentale dans l'explication de la hausse des prix. En effet, la FAO estime que pour 2030, la production agricole devrait augmenter de 50%, et pour 2050, c'est le double qu'il faudrait assurer, compte tenu d'un mode de distribution des denrées alimentaires sur la base des échanges de marché, et compte tenu de l'accroissement démographique.

A la diminution sensible de l'offre vient s'ajouter une augmentation de la demande considérable.

## ***2. L'explosion de la demande agricole mondiale***

Des faits expliquent directement la hausse de la demande mondiale (1), alors que d'autres ont pour particularité d'être à la fois la conséquence et la cause de cette augmentation (2).

### ***2.1. L'augmentation de la demande mondiale : les origines***

Plusieurs explications doivent être mises en avant pour comprendre l'ampleur du phénomène : Tout d'abord, et à l'image de nombreuses matières premières, comme le pétrole, la demande agricole émanant des pays en voie d'émergence a augmenté de manière considérable, parallèlement à l'augmentation de leur taux de croissance. Dans l'exemple de la Chine, ce

taux peut s'élever à un niveau vertigineux, on parle de croissance à deux chiffres. L'augmentation de la demande agricole, parallèlement à l'augmentation du rythme de développement de ces pays trouve une partie de son explication avec l'émergence de nouvelles habitudes alimentaires plus consommatrices en céréales. (On consomme par exemple beaucoup plus de viandes rouges ou de volailles.)

A cela s'ajoute la croissance démographique mondiale naturelle. Dans les pays occidentaux dits développés, la croissance démographique est quasiment nulle, au point que certains analystes prédisent un renversement de la démographie. En revanche, les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud voient leurs populations exploser, et ce malgré les mesures drastiques prises en Asie. C'est autant de nouvelles bouches à nourrir.

En plus de ces deux facteurs s'ajoute une nouvelle forme de demande à but non alimentaire, la demande en agro-carburant. Il s'agit de détourner l'agriculture de son seul but alimentaire vers la fabrication d'éthanol, un substitut au gasoil, de plus en plus courtisé par les politiques énergétiques. En effet, la fabrication et l'utilisation dans le réservoir de nos voitures d'éthanol, mais aussi pour la production d'autres biens, comprend plusieurs avantages, à la fois économiques et environnementaux, d'où l'intérêt que peuvent y trouver les responsables politiques à la développer. C'est toutefois sans compter les aspects négatifs de ce type de consommation (Voir encadré 1 « Les agro-carburants : pour ou contre ? »). Quoi qu'il en soit, bien qu'il soit clair que le détournement de l'agriculture à des fins non alimentaires contribue au gonflement de la demande en biens agricoles et à l'augmentation des prix, tous les spécialistes s'accordent à penser que seul l'utilisation de l'éthanol ne peut pas expliquer les 50% d'augmentation du maïs, et encore moins les 80% d'augmentation du riz. Toutefois, c'est dans les années à venir, si l'on s'en tient aux programmes fixés par les différents gouvernements, que la demande en agro-carburants risque d'influencer fortement le marché agricole et de tirer les prix à la hausse.

D'autres éléments contribuent à faire gonfler la demande, mais ils sont à la fois la conséquence et la cause de l'augmentation soudaine des prix agricoles.

## ***2.2. Des réactions de courts termes qui aggravent la crise à plus long terme***

Face à la crise, certains acteurs économiques ont réagi individuellement pour protéger leur intérêts.

Tout d'abord, les différents Etats ont mené des politiques économiques dans le but de se préserver de la pénurie alimentaire qui fait rage dans le monde. Des pays comme la Chine et d'autres pays émergents ont à cet effet limité leurs aides à l'exportation. D'autres pays, ont quand à eux favorisé l'incitation à l'importation des biens agricoles. Les pays européens ont préféré adopter des mesures visant à augmenter leur potentiel agricole productif. L'Union Européenne a dans cet esprit levé l'obligation pour les exploitants agricoles de tenir le quota de 10% des terres mises en jachères. La finalité de toutes ces mesures de protection pour l'économie nationale est avant tout d'assurer, de garantir un moyen d'alimentation pour la population de l'Etat en question. Limiter les exportations, favoriser les importations, accroître la production pour nourrir le niveau des stocks nationaux et pour enfin rétablir une situation où l'offre est capable de satisfaire entièrement la demande. A l'échelle d'un pays, ces mesures peuvent en effet se révéler efficace dans la recherche d'une baisse des prix. En revanche, si l'on considère le problème à l'échelle mondiale, on s'apercevra qu'il ne fera que s'aggraver. Au sein d'un système d'échange mondial où la spécialisation et la culture d'exportation ont longtemps été encouragées par les institutions internationales, il ne serait pas pertinent de résoudre la crise sur la base de comportements individuels. Le processus de mondialisation et les interdépendances entre les économies agricoles impliquent une mobilisation collective. C'est en tout cas la démarche que prône la Banque Mondiale. Dans le même esprit, l'ONU souhaiterait voir se constituer une institution internationale exclusivement tournée vers la

***Encadré 1 : Les agro-carburants : pour ou contre ?***

L'éthanol est un moyen de substitution au pétrole, un moyen de ne plus dépendre de l'offre mondiale et de l'irrégularité des cours mondiaux de cette ressource. C'est d'ailleurs pour cette raison que dès les années 70, suite au choc pétrolier, le Brésil a décidé de développer sa fabrication, au point de devenir aujourd'hui un secteur incontournable et irréversible de son économie. L'aspect environnemental des agro-carburants constitue en outre un argument de taille. L'utilisation d'éthanol permet de diminuer les rejets de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère par rapport à la consommation de gasoil, plus polluante. L'éthanol serait un moyen de contribuer à la lutte contre l'effet de serre et contre le réchauffement de la planète en émettant moins de CO<sub>2</sub> dans l'air. Toutefois, et malgré l'ensemble de ces qualités, Jean Ziegler, rapporteur spécial de l'ONU n'hésite pas à qualifier cette nouvelle pratique de « crime contre l'humanité ». En effet, « entre manger et conduire, il faut choisir », comme le titrait le journal *le Monde* du 13 mars 2008. Si l'on se reporte aux ambitions des programmes énergétiques européens, pour que 10% des transports roulent à l'éthanol d'ici 2012, c'est 70% des terres agricoles qu'il faudrait convertir. Le choix de l'Union Européenne mais aussi des Etats-Unis pour l'éthanol est considéré par certains comme un choix politique inconscient et irresponsable. Faire face à cette nouvelle demande d'éthanol signifie pour l'agriculture d'effectuer de nombreux changements, souvent au désavantage de l'environnement. Considérée comme une chance par certains pour les agriculteurs, notamment ceux des pays pauvres, d'autres n'omettent pas de signaler qu'une augmentation de la production de maïs signifie plus de besoin en eau, plus d'irrigation, une accentuation du risque de sécheresse déjà lui-même accentué avec le réchauffement climatique. L'intensification de la production de maïs signifie aussi le développement de la monoculture, du déboisement, autant d'effets indésirables pour l'environnement. Qui plus est, il semblerait que l'atténuation de l'émission de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère suggérée par le développement de cette nouvelle pratique soit fortement atténuée par la nécessité d'accroître considérablement la consommation en énergie dans le monde agricole. En bref, selon certains spécialistes, on gagne d'un côté ce que l'on perdrait dans l'autre, en terme environnemental, sans tenir compte des sacrifices que la fabrication d'éthanol entraînerait pour ce qui est de la satisfaction des besoins alimentaires. Toutefois, l'apparition d'une seconde génération d'agro-carburants relance le débat. Cette seconde génération serait moins consommatrice d'eau, et elle permettrait d'utiliser la tige de la plante jusque là délaissée dans le processus de fabrication. Toutefois, cette seconde génération n'est pas encore véritablement d'actualité, et les spécialistes se contredisent sur l'efficacité environnementale de cette nouvelle prouesse « miracle ».

question agricole. En tous les cas, des mesures prises au plan national aggraverait la situation des pays les plus exposés à la crise, les pays qui n'ont pas de barrière pour se prémunir des méfaits de la mondialisation, ce serait les pays pauvres les premières victimes de ce type de mesures. A ce titre, la FAO demande aux différents gouvernements de revenir sur les décisions prises concernant la question de la crise alimentaire.

Ensuite, d'autres acteurs économiques ont su profiter à titre individuel de la crise, les spéculateurs. En profitant de l'augmentation des prix, ils ont aggravé la situation. Avec la spéculation, l'agent économique réfléchit à court terme et de manière individuelle. En achetant et en revendant la matière agricole à un prix plus fort, les agents jouent sur les stocks et sur la demande. La spéculation, observée à travers la multiplication des contrats à termes encourage de ce fait la progression des prix à la hausse.

Plusieurs éléments nous permettent de comprendre cet attrait soudain pour le marché agricole. En premier lieu, de nombreux marchés boursiers ne représentent plus les valeurs sûres telles qu'elles avaient pu l'être il y a encore quelques années. La vague inflationniste, le prix élevé du pétrole rendent de nombreux marchés moins attractifs. En revanche, le marché agricole a longtemps tenu des prix faibles, une augmentation rapide de ses prix constituent pour les spéculateurs une aubaine, une valeur refuge avec en perspective des plus values intéressantes. Deuxièmement, l'agriculture est une activité volatile par nature, comme j'ai pu le préciser plus haut, le niveau de production des biens agricoles est en effet difficile à maîtriser et à prévoir du fait des nombreux aléas climatiques. La volatilité de la production rend le marché incertain et offre un contexte favorable à la spéculation. Le caractère volatile du marché agricole prend une ampleur particulière avec un niveau des stock mondiaux très faible.

### **3. Conclusion**

Pour certains, le temps de l'alimentation bon marché est derrière nous, les biens agricoles entrent désormais dans ce que l'on pourrait appeler l'économie de la rareté. Pour d'autres, l'équilibre du marché devrait être rétabli d'ici l'automne, et l'Afrique devrait être au final la première bénéficiaire de cette augmentation soudaine des prix. Les avis se partagent alors entre une crise alimentaire de nature conjoncturelle, alors que d'autres avancent des arguments en faveur de la nature structurelle de la crise (Voir annexe 2 : « L'augmentation des prix agricoles, peut on parler de crise structurelle ? »).

La question des causes tenant à l'explosion des prix agricoles nous amène à nous interroger sur le mode d'ajustement de ces prix : quels sont les accords internationaux qui aboutissent à l'établissement de règles communes pour le commerce agricole international, quelles sont les tendances, quel sont les comportements, attitudes adoptés, les intérêts défendus par les Etats, et comment cela se traduit t'il pour le secteur agricole européen ?

#### *Section II : Les modalités d'ajustement des prix agricoles mondiaux à travers les négociations à l'OMC et la réformes de la PAC en 2003*

L'augmentation soudaine des prix agricoles, engageant du même coup ce que l'on peut appeler les grèves de la faim, déclarées consécutivement au manque d'accès aux biens et à l'incapacité de se nourrir, interviennent sans équivoque alors que le monde agricole vit une mutation tendant à la libéralisation, à l'ouverture des frontières, au recours aux lois du marché pour régir l'allocation des ressources alimentaires.

La libéralisation des échanges agricoles n'a semble t'il pas été entamée à l'initiative des pays du Nord qui ne trouveraient pas à priori un intérêt à prendre part à ce processus, et plus particulièrement si l'on prend en compte la perte des parts de marché qu'ils encourraient,

sachant que leur coût de production est bien supérieur à ceux qui se pratiquent au sein des pays émergents, bien que leur productivité soit parmi la plus haute du monde.

Dans ce contexte d'augmentation des prix, on peut alors faire le constat qu'il existe deux modes d'allocation des ressources et d'ajustement des prix dont les principes demeurent opposés, dont les rouages respectifs ne peuvent pas s'épanouir côte à côte. Il s'agit, pour l'un, de la pratique pure et sans entrave du « laissez-faire », du marché, et de la fixation sans l'aide d'une intervention extérieure d'un prix d'équilibre. Pour l'autre, il est question de l'exercice d'une politique agricole régulatrice agissant pour le compte d'une économie fermée, menant à la satisfaction d'objectifs d'ordres internes et nécessitant une intervention massive extérieure au marché.

En ce sens, l'augmentation soudaine et imprévue des prix serait en partie liée par le fait qu'il n'existe pas encore un système d'allocation des ressources unanimement approuvé par tous les pays participants aux échanges agricoles mondiaux.

Aujourd'hui, et depuis le milieu des années 80, c'est un modèle de développement libérale de l'agriculture qui s'impose, à travers des négociations menées à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), à travers des préoccupations avancées par les pays émergents quand au devenir de l'agriculture mondiale, des préoccupations dont on ne peut plus sous-estimer l'importance tant ces pays prennent une place de choix dans le nouvel ordre mondial.

C'est donc dans un premier temps que nous verrons en quoi il existe une certaine opposition entre deux modèles de régulation agricole (1.), avant de s'attarder sur les mesures visant à accélérer le processus de libéralisation de l'agriculture (2.), une tendance qui se concrétise peu à peu depuis plus de deux décennies. Nous étudierons enfin les mesures adoptées avec la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 2003 (3.), qui prolongent les engagements pris par l'Union Européenne (UE) vis-à-vis des pays tiers.

## ***1. Une opposition entre deux systèmes d'allocation des ressources***

Pour simplifier, c'est un fossé qui sépare la conception d'allocation des ressources alimentaires des pays du Nord, face à celle des pays du Sud. Dans le seul but de rendre les propos qui vont suivre plus compréhensibles, j'entendrais par pays du Nord l'ensemble des pays bénéficiant d'une politique agricole active, tel que les Etats-Unis (EU) ou encore l'UE, et par pays du Sud, j'entendrais l'ensemble des pays qui se déclarent être des « pays en développement » (PED), bien qu'il existe des PED de différentes natures aux intérêts divergents. Il peut tout aussi bien s'agir de pays émergents, comme le Brésil, que de « pays les moins avancés » (PMA) comme l'Afrique Subsaharienne.

On pourra d'ores et déjà remarquer que les oppositions qui départagent les pays siégeant au sein de l'OMC sont avant tout d'une nature politique et non strictement économiques. C'est pour cette raison qu'il demeure pertinent d'aborder ce travail par une opposition Nord-Sud, bien qu'il existe des économies différentes au sein des pays du Sud.

### ***1.1. La libéralisation des échanges agricoles : Quels avantages ?***

La doctrine qui veut que les échanges de biens agricoles soient soumis exclusivement à la loi du marché découle directement de la théorie des avantages comparatifs et de la division internationale du travail élaborée par David Ricardo dans son ouvrage « *Principes de l'économie politique et de l'impôt.* » (1817)

Cette théorie économique fait la démonstration que chaque nation gagnera plus à se spécialiser dans la production pour laquelle elle sera dotée d'un meilleur avantage, pour laquelle elle sera la plus efficace, parmi les autres productions envisageables. De ce fait, la rentabilité globale de la production nationale serait en effet plus forte que dans l'hypothèse où l'effort national serait « étouffé » à produire des biens peu rentables. Le surplus issu de la

production mise en valeur servirait à obtenir d'autres biens grâce au processus de l'échange international, dont la nation en question n'aurait pas su tirer une aussi forte rentabilité. C'est la loi des avantages comparatifs, qui légitimise aujourd'hui l'émergence d'une agriculture mondiale libéralisée.

Les avantages comparatifs agricoles découlent soit du degré de technicité obtenu, de la rigueur du climat, de la qualité des sols, ou encore de la présence ou non de l'eau et en quelle quantité. La Nouvelle Zélande a par exemple su tirer un avantage certain en se spécialisant dans la production de lait. Elle en est devenue par ailleurs le premier exportateur mondial.

On dénombre des avantages certains à voir se développer un tel système :

En premier lieu, la théorie nous démontre que les quantités agricoles internationales produites seraient plus importantes que si on laissait chaque pays produire l'ensemble des denrées alimentaires dont il a la nécessité. La productivité nationale étant plus importante, c'est la productivité internationale prise dans son ensemble qui serait amplifiée.

Le niveau de production étant alors plus important, c'est l'ajustement d'un prix d'équilibre naturellement plus bas qui en découlerait, c'est obtenir les moyens procurant une plus grande facilité d'accès à la consommation de biens agricoles. Le prix de production agricole national, véritable reflet du prix international, tendrait à la baisse avec, au bout de la chaîne, la baisse des prix à la consommation.

En bref, dans cette hypothèse, c'est la différence entre le niveau des divers avantages comparatifs de chaque région qui constituerait le seul élément à même de justifier l'écart de développement des agricultures. Pour conforter cette hypothèse, chaque région du monde semble être pourvue d'avantages lui permettant de mettre en avant les moyens pour se distinguer sur le marché mondial (Voir figure 2) : bénéficiant d'un climat relativement tempéré, disposant de beaucoup d'espaces et pouvant se reposer sur une productivité élevée,

les pays du Nord sont disposés à produire de manière générale de la viande ou des céréales. Disposant d'un climat chaud et humide et d'une main d'œuvre importante bon marché, les pays du Sud seraient plus enclins à produire de manière générale des biens agricoles tropicaux, des fruits, légumes ou encore des produits issus de la pêche.

Les pays émergents ont tout de même trouvé la capacité de diversifier leurs agricultures, à l'inverse des PMA qui continuent d'exporter leurs produits tropicaux traditionnels. Ils exploitent en effet dorénavant le sucre, ou encore le soja.

Malgré tout, la seule comparaison des avantages comparatifs ne semble pas pouvoir être suffisant pour expliquer aujourd'hui les différences de performances économiques entre chaque pays. Effectivement, certains arrivent à démultiplier leurs avantages par l'intermédiaire d'une politique agricole.

Mais les bienfaits que l'on retrouve au travers du processus de libéralisation des échanges agricoles ne vont pas sans inconvénients non négligeables.

**Figure 2 : Lecture Nord-Sud du commerce agricole mondiale par type de produit**

Type de produit	Taux de croissance des exportations agricoles annuelles en valeur de 1990-1991 à 2000-2001			Part dans les exportations mondiales en 2000-2001	
	PED	Pays développés	Monde	PED	Pays développés
<i>Produits tropicaux (dont sucre et coton)</i>	-1,7	-1,7	-1,7	18,9	9,3
<i>Produits dits "tempérés" (viande, produits laitiers, grandes cultures)</i>	1,2	-1,0	-0,5	28,1	44,2
<i>Produits de la mer, fruits et légumes</i>	1,6	-0,5	0,5	41,0	25,4
<i>Produits transformés</i>	2,9	1,4	1,8	12,1	21,2
<b>Ensemble</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : Aymeric Pontvianne, *l'agriculture dans le monde* – INSEE

En plus de la crainte de risquer de perdre des parts de marché doublé de la crainte de devoir faire face à la concurrence internationale et de voir dépérir la production agricole nationale, les pays du Nord sont réticents à l'idée d'adopter des réformes dans le sens d'une libéralisation de leur agriculture, et ce pour plusieurs autres raisons :

Tout d'abord, les gains issus de la libéralisation ne pourraient s'obtenir qu'au prix d'une grande instabilité du cours des prix agricoles auxquelles seraient soumis l'ensemble des pays participant au marché mondiale. Doit-on opter pour la préférence à la sécurité ou à celle de l'instabilité ? Il n'existerait en effet dans le cadre d'une libéralisation agricole plus aucun filet de sécurité permettant d'atténuer les effets d'une crise et de se prémunir contre une hausse soudaine des prix.

De même, faire le pari de la libéralisation, c'est aussi miser sur la spécialisation agricole. Les atteintes que porte à l'environnement les politiques agricoles trop incitatives ont maintes fois été dénoncées (voir 2.), mais elles préservent toutefois de la spécialisation qui reste nuisible quand au respect de la qualité des sols.

C'est pourtant la mobilisation affichée par les PED en faveur d'une libéralisation agricole qui exerce une pression à la réforme constante à l'encontre des pays développés depuis le milieu des années 80. Après avoir brièvement résumé le fonctionnement d'une politique de régulation agricole, nous verrons en quoi la communauté internationale réclame une réforme du système.

### ***1.2. Les politiques agricoles régulationnistes***

Depuis maintenant un peu moins d'un siècle, les pays développés font prospérer leurs agricultures à travers l'interventionnisme. La première politique agricole américaine fut adoptée au lendemain de la crise de 1929, c'est la « Farm Bill » de 1933. Il s'agit d'un texte juridique qui a vocation à orienter la politique mise en place et perdure pour un peu moins de 10 ans. Le dernier acte adopté est récent puisqu'il date de 2008. Son précédent datait de 2002. L'Europe a attendu l'après seconde guerre mondiale pour adopter sa PAC, créée en 1958 par le traité de Rome et mise en pratique en 1962. C'est une politique qui s'inscrit dans un long

processus de reconstruction. Il était nécessaire de parer l'économie renaissante du continent de l'ensemble du marché mondiale (Voir annexe 3 : « La théorie keynésienne ou les effets d'une politique interventionniste nationale sur le marché agricole mondial »). A travers la PAC, il s'agissait aussi de garantir la sécurité des approvisionnements et d'acquérir une souveraineté alimentaire, de soutenir le niveau de vie des agriculteurs en stabilisant les marchés et en soutenant la productivité. En effet, les objectifs initiaux de la PAC se mesuraient néanmoins strictement à l'échelle de l'Europe des Six.

### *1.2.1. Le fonctionnement*

Les systèmes de régulation agricole des pays du Nord fonctionnent de manière générale sur la base de trois leviers principaux :

- Le soutien des prix intérieur à un niveau plus élevé que ceux pratiqués sur le marché international. Il s'agit ici de soutenir directement l'activité financière des agriculteurs par la pratique de rachats publics de ce qui ne peut être vendu à un prix suffisant sur le marché, par l'intervention d'organismes de l'Etat qui assurent ainsi des débouchés suffisants. Le maintien des prix plus haut est un moyen de soutenir un niveau de production plus élevé que ce qui ne serait pas permis si l'on se réfère au seul niveau des prix mondiaux.
- La protection du marché intérieur par un contrôle très serré des importations. Il s'agit ici de se prémunir de la concurrence extérieure et de se libérer de la dépendance des cours des prix mondiaux.
- Les subventions aux exportations. Il s'agit d'aider les producteurs à écouler leur surplus de production sur le marché international, en garantissant le rachat de cette production au prix de soutien du marché intérieur, et en la revendant au prix du marché

international. L'organisme de l'Etat assure les frais de stocks et les frais découlant de la perte issue de la différence entre le prix de soutien et le prix international.

La PAC en Europe a très vite su satisfaire l'ensemble des objectifs qui étaient espérés. Il s'agit là d'un réel succès. Depuis 1958, le niveau de production a considérablement augmenté au point que l'agriculture européenne demeure aujourd'hui comme étant la plus productive au monde. De même, le secteur agro-alimentaire européen est parmi les plus compétitifs avec Danone par exemple qui se place en leader mondial des produits laitiers frais.

Malgré ce succès jamais démenti, la PAC fait l'objet de nombreuses critiques depuis un peu plus de 20 ans. Les critiques tiennent essentiellement autour de la question de l'intervention dans le marché, et des effets pervers qu'elle génère à la fois vis-à-vis de la société européenne mais aussi à travers le reste du monde.

### *1.2.2. Les critiques de la PAC*

Il semblerait dans un premier temps que l'objectif tenant à la souveraineté alimentaire soit atteint au-delà de ce qui devrait être. C'est-à-dire qu'à travers l'interventionnisme, la PAC serait à même de générer une situation de surproduction excessive. Une situation de surproduction est néfaste pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le coût de soutien aux exportations devient beaucoup trop élevé, car il n'existe aucun moyen permettant de rééquilibrer le système de façon à ce que les producteurs ne soient pas systématiquement incités à rechercher un niveau de production maximum, sans aucune autre limite que le seul rendement des terres. Il faut rappeler que le rachat du surplus de production est garanti par les organismes d'Etat au prix de soutien, tandis que la revente se fait à perte sur les marchés internationaux.

Ensuite, la surproduction, issue de la recherche du niveau de production le plus élevé, épuise la capacité écologique des terres à se redévelopper, ce comportement exclusivement orienté vers un objectif de production nuit à l'environnement et notamment à la condition de la ressource en eau.

Dans un second temps, la communauté internationale met l'accent sur le fait que les politiques régulationnistes tendent à créer de nombreux effets distorsifs sur le marché et tendent de ce fait à fausser l'équilibre des marchés mondiaux. Effectivement, si l'agriculture n'obéissait qu'aux seules lois du marché mondial, il est probable que son niveau de production soit inférieur à ce qu'il n'est aujourd'hui, or, la vente des surplus massifs de la production des pays du Nord sur le reste du monde tend à faire baisser anormalement le cours des prix, car l'offre est anormalement élevée. De plus, l'entrée massive de produits alimentaires sur le marché international étouffe aussi toutes perspectives de développement agricole pour les pays en difficulté dans les échanges mondiaux.

Emportés par la vague libérale qui déferle depuis une vingtaine d'années, entraînés par le poids de plus en plus imposant des PED lors des négociations, les pays du Nord consentent, dès le début des années 90, à déréguler leur politique agricole.

## ***2. Quelles négociations à l'OMC pour quels résultats ?***

De manière générale, comme j'ai pu le préciser plus haut, les négociations qui se déroulent à l'OMC opposent deux conceptions du mode d'allocation des ressources agricoles. A ce titre, il serait intéressant d'établir une rapide analyse qui viserait à comparer les performances économiques respectives tenant à chacun des deux systèmes, sur la base du niveau de production, du niveau des prix à la production et du niveau des exportations (voir annexe 4 :

« Etude comparative sur les performances économiques des différentes politiques de régulation de la production laitière »).

Les pays du Sud accusent les pays du Nord « *d'entraver leur accès au marché dans les pays protégés par les droits de douanes et de réduire leurs débouchés à l'exportation dans le reste du monde par le biais de subventions à l'exportation.* » En revanche, pour les pays du Nord, « *au-delà du principe des avantages comparatifs, la défense d'un modèle de production et d'occupation du territoire, voir d'un model social, est légitime.* »

Il n'est toutefois pas certain qu'il soit pertinent d'opposer les pays détenant une politique agricole de ceux qui n'en auraient pas, car en effet, dans la plupart des cas, les institutions d'une politique agricole ne sont élaborées que dans l'intention de satisfaire des objectifs d'ordres internes. En ce sens, Aymeric Pontvianne dans son texte n'omettra pas de rappeler que seulement 36% du PIB agricole mondial est exporté (Pontvianne, 2007 : 132). Il est aussi intéressant de constater que se sont les produits tropicaux qui sont le plus échangés dans le monde, la viande, le lait ou encore les céréales le sont dans une moindre mesure (Voir figure 3).

Dans un premier temps, j'établirais un bref aperçu de la particularité de la place tenue aujourd'hui par l'agriculture dans les négociations internationales (1.), avant de traiter des engagements pris en matière agricole lors des négociations en question (2.).

**Figure 3 : Taux d'exportation\* des produits agricoles dans le monde en 2003**

Produit très échangés		Produits peu échangés	
Produit	Taux (en %)	Produits	Taux (en %)
Cacao	100	Lait entier	4
Café	98	Tomates	11
Huile de palme	89	Viande de bœuf	14
Poissons de rivière	67	Maïs	14
Tabac	54	Beurre	18
Thé	44	Banane	23
Soie	43	Sucre brut	28

\* Part de la production exportée par rapport à la production intérieure, en volume.

Source : Aymeric Pontvianne, *l'agriculture dans le monde* – INSEE

## ***2.1. Un secteur longtemps délaissé dans le cadre des négociations commerciales du GATT***

Il me paraît qu'il soit intéressant de se demander pourquoi le débat sur l'agriculture n'intervient qu'aujourd'hui, alors que les négociations commerciales internationales se déroulent à travers le GATT et l'OMC depuis plus d'une soixantaine d'années, en parallèle du processus de mondialisation.

Si l'agriculture a longtemps été écartée d'un tel processus, c'est parce que elle a fait l'objet de nombreuses dérogations au sein des négociations, aboutissant à ce qu'elle ne fasse pratiquement jamais l'objet d'accords multilatéraux quand à la teneur des échanges mondiaux. Avec ce que l'on nommait « l'exception agricole », l'agriculture a pu échapper de fait aux règles du commerce mondial. On peut par exemple constater aujourd'hui qu'en Europe, les droits de douanes moyens du secteur manufacturier atteignent environ 4%, alors qu'ils sont 10 à 15 fois supérieurs dans le domaine agricole. (INSEE)

C'est peut être à travers cette volonté de ne pas débattre de la question agricole qu'a pu naître le développement de deux modèles de régulation antagonistes.

Ce n'est qu'avec l'ouverture du cycle de l'Uruguay, qui a débuté en 1986, et les accords de 1994 qui ont suivi, aboutissant à la création de l'OMC, que les négociations agricoles ont pu s'établir au même titre que pour celles concernant les autres biens, avec pour orientation majeure l'objectif avoué de sa libéralisation, de sa dérégulation.

## ***2.2. Les acquis, en matière de libéralisation agricole à l'OMC***

Avec la création de l'OMC, c'est l'occasion pour tous les pays participants de faire entendre leurs positions et de négocier sur la question de l'agriculture mondiale. Il s'agit de négociations ouvertes et globales qui s'appliquent à l'ensemble des produits échangés dans le

monde. L'OMC et les négociations qui en découlent intègrent l'ensemble des variables susceptibles d'affecter une décision. On parle de négociations globales car on tente de prendre en compte les multiples interdépendances qui s'installent entre les systèmes de par le monde. Les décisions et engagements pris à la suite des discussions à l'OMC en matière agricole découlent du cycle de l'Uruguay et des accords de 1994 (1.), ce sont aussi des décisions prises dans le cadre du cycle de Doha, de l'accord-cadre de 2004, et de la déclaration de Hong Kong de 2005 (2.). Depuis cette date, toutes les négociations agricoles ont échoué.

### ***2.2.1. Les accords de 1994***

Trois axes majeurs orientent les négociations agricoles de l'OMC : La question du soutien interne, celle du soutien aux exportations, et celle de la protection du marché intérieur.

S'agissant de la question du soutien interne, il a été communément défini trois catégories d'aides au producteur, chacune distinguée par des caractéristiques propres tenant principalement au degré d'importance des effets distorsifs dont elles sont dotées.

On dénombre alors trois types d'aides distinguées par trois « boîtes » de couleurs différentes :

- Une boîte orange, pour laquelle les aides affectées influencent directement l'ajustement du niveau de production.
- Une boîte bleue, pour laquelle l'aide associée joue sur l'ajustement du niveau de production, mais en étant toutefois accompagnée d'un programme de limitation des quantités produites.
- Une boîte verte, où l'on considère que l'aide allouée affecte peu ou pas le niveau de production. Il s'agit d'aide pour la protection de l'environnement ou encore une aide directe pour le revenu des agriculteurs.

Les pays du Nord ont consenti à baisser globalement l'ensemble de leurs aides figurant en boîte orange d'au moins 20%. Avec le système de boîtes et les engagements pris à l'OMC qui

en découlent, on incite les pays bénéficiant d'une politique agricole à « verdir leurs aides », c'est-à-dire à engager de profondes réformes visant à ce que les aides au producteur entrent peu à peu dans le champ de définition de la troisième catégorie.

Pour ce qui est de la question du soutien aux exportations, les pays du Nord ont consenti à réduire leurs aides, en volume et en valeur.

En matière d'accès au marché intérieur, les pays participants ont consenti à ne plus avoir recours à des droits de douanes fixes ou encore au contingentement quantitatif des importations pour protéger leur marché. C'est en revanche la pratique de la barrière douanière tarifaire assise sur le niveau des prix agricoles nationaux et internationaux qui continue d'exister. Les pays du Nord vont à ce titre la hisser à un niveau assez élevé pour qu'elle soit en mesure de se parer contre la concurrence internationale. Toutefois, les pays participants se sont engagés à garantir qu'au moins 5% de la consommation intérieure soit couverte par les importations, et de manière générale, le renoncement à toute restriction quantitative a donné lieu à une baisse de 36% des droits de douanes.

### ***2.2.2. Le cycle de Doha, l'accord-cadre de 2004, et la déclaration de Hong Kong de 2005***

Avec le cycle de Doha lancé en 2001, les PED ont acquis encore plus de poids dans les négociations, au point que la prise en compte de leurs intérêts est devenue incontournable dans le processus de discussion. De ce fait, les débats à l'OMC tournent désormais autour de la thématique du développement. Le commerce est perçu ici comme un outil en faveur du développement. Cet argument de taille contribue à affaiblir la position des pays du Nord et ajoute à la pression quand aux attentes de dérégulations de l'agriculture. Comme Aymeric Pontvianne a pu l'écrire, « *au nom du développement, les pays développés se sont vu*

*demander la fin des subventions à l'exportation, la forte réduction des subventions distorsives et l'ouverture de leur marché agricole.* » (Pontvianne, 2007 : 135)

Mais c'est aussi à travers à la notion de développement que les PED ont obtenu à ce qu'ils puissent bénéficier d'un « traitement spécial et différencié. » Il s'agit du principe selon lequel les pays correspondant à la catégorie des PED soient inquiétés dans une moindre mesure par les engagements pris dans le cadre des trois axes de négociations, dans le cas de certains produits agricoles. Il s'agit d'un processus qui permettrait aux PED de ne pas souffrir d'une contrainte trop forte susceptible de ralentir leur croissance économique. Cette logique assimilable au mécanisme de « discrimination positive » amène à ce que les PED puissent bénéficier d'un contexte aussi favorable au développement que ne le fut celui des pays développés.

Le processus de libéralisation agricole a aussi pu être légèrement atténué par le biais de la reconnaissance commune d'une liste de produits agricoles dits « sensibles. » Le lait est ainsi un produit considéré comme tel, c'est un produit qui bénéficie alors de certaines dérogations en matière de dérégulation.

Enfin, avec la déclaration de Hong Kong, les pays du Nord se sont engagés à éliminer totalement les subventions à l'exportation d'ici la fin 2013. Le débat sur les exportations reste actif, avec notamment la question de l'aide alimentaire procurée par les pays du Nord. S'agit-il toujours d'une aide légitime ou s'agit-il plutôt d'un moyen d'écouler un surplus de production ? Doit-on considérer l'aide alimentaire, en particulier dans les cas d'urgence, comme appartenant oui ou non à une forme de subvention aux exportations ?

### **2.2.3. Conclusion**

Lorsque l'on repasse en revue l'ensemble des décisions qui ont été prises lors des négociations de l'OMC, on observe que l'opposition est de manière générale du type Nord-

Sud. Bien que plusieurs groupes d'intérêts se soient constitués, (Le groupe de Cairns, le G20, le G90, le G33 ou encore le G10 par exemple) les engagements pris à la suite d'un accord sont souvent perçus comme étant soit favorables au Nord, soit favorables au Sud, confortant du même coup cette idée de confrontation bipolaire. Il faut toutefois nuancer cet état de fait. L'hétérogénéité régnant au sein des PED est beaucoup plus grande qu'elle ne pouvait l'être lors des accords du cycle de l'Uruguay, et plus encore lors des accords du GATT, en raison du décollage économique opéré par les pays émergents, tendant à amplifier de plus en plus l'écart existant entre les autres PED toujours en marge. En ce sens, il ne devient plus très pertinent de continuer à suivre une logique de confrontation entre l'ensemble des PED et les pays développés. Les différences de performances économiques observables au sein des PED traduisent une divergence d'intérêts de plus en plus prononcée parmi ces pays.

S'agissant des importations par exemple, la question revêt un caractère fondamental ces dernières années pour le cas des pays émergents, dont la consommation par tête explose parallèlement à leur croissance économique. A l'inverse, bien que la question soit également prioritaire pour les PMA, leurs importations évoluent nettement plus lentement à tel point que l'on parle de marginalisation économique de ces régions dans les échanges mondiaux. On pourra de ce fait noter que les exportations du type Sud-Nord croissent nettement moins vite que celles du type Sud-Sud (avec respectivement 3,3% et 7,8% d'augmentation, de 1990 à 2001. - Pontvianne, 2007 : 133). Cette observation nous permet de mettre en évidence la nature réelle de l'opposition sur la table des négociations à l'OMC. Il s'agirait moins d'une opposition du type Nord-Sud que d'une opposition du type exportateur-importateur.

D'autres études ont dans la même optique tenté de démontrer que la libéralisation agricole ne serait pas aussi bénéfique qu'on a pu le prétendre pour l'ensemble des PED. C'est la position affichée par la Banque Mondiale dans le cas de l'Afrique Subsaharienne. Le degré de solidité économique de cette région ne serait pas suffisant pour pouvoir prétendre à faire face aux fortes fluctuations des cours agricoles mondiaux.

Avec la mise en évidence de la forte hétérogénéité qui existe au sein des PED, on peut être surpris de constater que les négociations n'ont pas encore tenté d'établir des définitions unanimement reconnues, qui permettraient de différencier plus précisément et de coller plus fortement à la réalité de la situation de chaque pays. Aujourd'hui encore, on considère un pays comme appartenant aux PED sur la seule base de l'auto-déclaration. Les avantages reconnus aux PED à travers le traitement spécial et différencié amènent à ce que des pays comme le Brésil ou la Corée du Sud tiennent à répondre à cette appellation, bien qu'il soit reconnu que le Brésil ait à jouer dans les années à venir une place dominante dans la donne agricole mondiale. La thématique du développement qui s'inscrit tout au long du cycle de Doha contribue à la conservation de cette confusion, une confusion qui fausse le jeu des positions respectives des pays participants aux négociations.

L'échec des négociations qui n'évoluent plus depuis 2005 semblent être largement imputables à la position fermement défendue par les Etats-Unis. Bien que favorables à une baisse significative des barrières tarifaires douanières, ils s'opposent à tout engagement visant à revoir à la baisse leur niveau de soutien interne à l'agriculture.

L'Union Européenne élabore quand à elle des propositions de façon à ce qu'elle ne soit pas contrainte de devoir effectuer une nouvelle réforme de la PAC, dont la dernière de 2003 a pour objectif de durer au moins jusque pour 2013.

### ***3. Les réformes de la politique agricole européenne***

En parallèle des négociations menées à l'OMC, mais aussi dans le but de répondre à de nombreuses critiques d'ordre interne, la PAC a subi depuis sa création en 1958 de nombreuses réformes, les plus importantes étant celle de 1992, celle de 1999 dite de « l'agenda 2000 », et la dernière en date, celle de 2003.

Je vais traiter du contexte dans lequel s'est inscrite la réforme de 2003 (1.) avant de récapituler ses mécanismes principaux (2.).

### ***3.1. Le contexte de la réforme de 2003***

C'est en juin 2003 que la dernière réforme de la PAC fut adoptée par le conseil des ministres de l'UE. Cette réforme fait suite à deux autres réformes datant de 1992 et 1999. On lui attribue un caractère très novateur, on parle de changement fondamental voir même de l'instauration d'une ère nouvelle, selon les propos du commissaire européen à l'agriculture Frantz Fischler, dans la manière d'aborder la question de la régulation agricole. Il s'agit là d'un véritable changement de nature de la PAC, au point que certains commentateurs posent la question de sa fin éventuelle.

C'est pourtant en suivant la même logique des précédentes réformes que la PAC 2003 a été adopté, en suivant la tendance qui visait à la réduction des prix de soutien. La réforme de 2003 vise en effet « *par la baisse des prix de soutien et la réduction de l'intervention publique à redonner au libre jeu du marché le rôle principal dans l'ajustement de l'offre et de la demande et à réduire les distorsions sur les échanges.* » (Butault, 2007 : 154)

Avec la baisse des prix de soutien, c'est aussi l'alignement progressif des prix intérieurs sur les prix mondiaux qui est recherché. Par l'intermédiaire de ce moindre écart entre les deux prix, c'est le coût de prise en charge des surplus de production par les organismes étatiques qui est réduit, c'est la baisse des subventions aux exportations qui est obtenue. Toutefois, l'UE n'a jamais renoncé à garantir un niveau de revenu minimal aux agriculteurs, quelque soit l'état de la conjoncture économique mondiale. En ce sens, la baisse des prix de soutien a systématiquement été compensée par une aide directe octroyée aux producteurs agricoles, assise sur les facteurs de production.

En plus de suivre cette logique purement économique, l'agenda 2000 intègre des préoccupations en matière de développement rural. L'innovation majeure apportée par cette réforme est la reconnaissance du caractère multifonctionnel dont l'agriculture est dotée, en termes d'aménagement du territoire, de développement et de protection de l'environnement. Cette nouvelle reconnaissance s'est traduite par l'instauration d'un second pilier constitutif de la PAC, incitant les producteurs à agir dans le sens du développement rural, sur la base notamment du rapport contractuel.

Il semble que la réforme de 2003 reste cependant nettement plus novatrice. Il ne s'agissait pourtant à l'origine que d'une simple révision à mi-parcours de la réforme de 1999, mais on y a apporté des changements tels que l'agenda 2000 est devenu obsolète.

Avec la baisse des prix de soutien compensée par une aide directe soumise au niveau de production, l'intervention extérieure bien que sans rapport direct avec le niveau des prix ne demeure pas sans rapport avec les quantités produites. Les aides directes sont en ce sens interprétées par l'OMC à travers sa catégorisation par boîte comme distorsives sur le marché.

Par le biais de la PAC 2003, l'UE trouve le moyen de répondre à l'attente formulée par la communauté internationale s'agissant de la réduction des effets distorsifs, mais elle répond également à son objectif pourtant contraire tenant au maintien des revenus agricoles. Qui plus est, elle parvient à intégrer une préoccupation environnementale majeure.

Avec la réforme de 2003, la majorité des aides directes de soutien aux revenus agricoles sont transformées en droits à paiement unique (DPU), alloués par exploitation et totalement déconnectés à la fois des choix et des niveaux de production, à l'exploitant propriétaire d'une terre correspondant aux critères d'éligibilité, qui se retrouve avec plus aucune obligation de produire. (On parle d'aides découplées.)

Le montant des DPU ne s'établit alors pas en fonction du niveau de production, mais il demeure néanmoins conditionné au respect de mesures visant à promouvoir le développement durable.

### ***3.2. Les mécanismes issus de la PAC de 2003***

La réforme vise plusieurs objectifs de natures différentes. Il s'agit :

- De l'amélioration de la compétitivité européenne : avec l'instauration du découplage des aides et l'ajustement des prix de soutien sur les prix internationaux, les choix de productions devraient alors pour l'essentiel être guidés par les lois du marché.
- D'obtenir une meilleure acceptabilité internationale. Les DPU devraient en effet aboutir à ce que les effets distorsifs soient moindres sur les marchés.
- De promouvoir le développement durable, à travers le mécanisme de conditionnalité des aides.

Dans la continuité des réformes précédentes, la PAC de 2003 a maintenu la politique de baisse des prix de soutien, avec par exemple la baisse du prix garanti du lait écrémé de 15% de 2004 à 2006, ou encore la baisse de 25% pour celui du beurre, soit 10 points de plus que ce que prévoyait l'agenda 2000. De manière générale sur l'ensemble des denrées, la nouvelle PAC accroît la politique de baisse des prix de soutien.

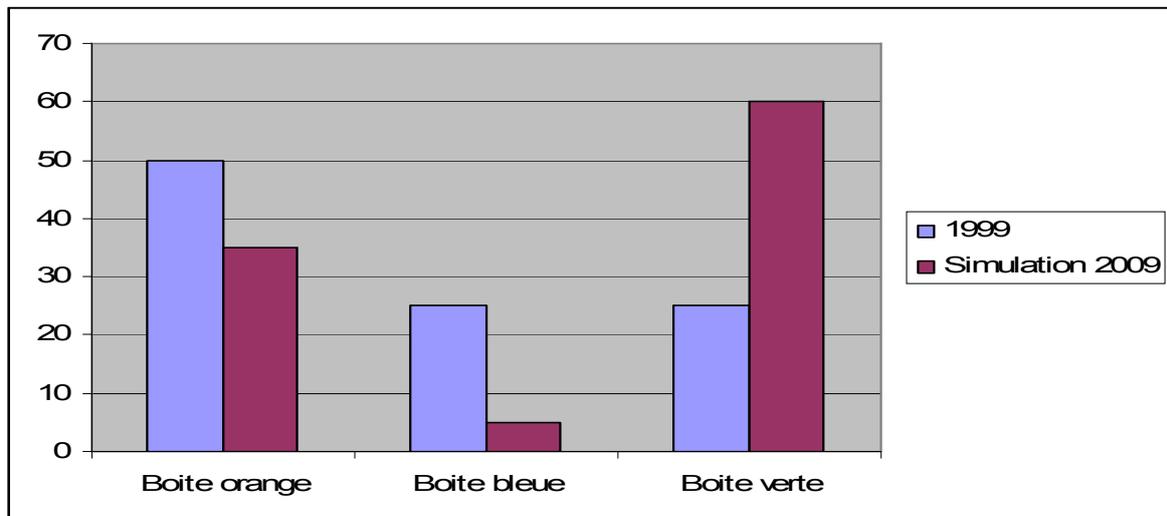
Avec l'instauration des DPU et la baisse simultanée des aides directes de soutien, l'UE adhère pour un type de soutien à l'agriculture correspondant à la catégorisation « boîte verte » définie par l'OMC, dont les effets distorsifs sont considérés comme minimes.

L'ampleur de la réforme de la PAC prend ici tout son sens avec le changement profond de nature des aides allouées : On peut en effet constater qu'à travers l'agenda 2000, les aides se répartissaient comme suit : 50% en boîte orange ; 25% en boîte bleue ; 25 % en boîte verte. A la suite de la réforme de 2003, en se reportant aux prévisions calculées pour 2009, la répartition des aides devraient être radicalement modifiée, avec 35% en boîte orange ; 5% en boîte bleue et 60% en boîte verte (figure 4).

Qui plus est, l'octroi des DPU et l'octroi des aides directes qui restent couplées sont conditionnés au respect de normes en matière d'environnement, de santé publique, de bien être des animaux, des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE). En France, la conditionnalité trouve son application à travers le respect dix-neuf directives dont cinq consacrées à la protection de l'environnement et deux s'intéresse précisément à la ressource en eau :

- La directive 80/68/CEE sur la protection des eaux souterraines ;
- La directive 91/676/CEE relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates.

**Figure 4 : Répartition du soutien interne de l'Union Européenne dans les différentes « boîtes » de l'OMC en 1999 à la veille de l'Agenda 2000, et en 2009 après la réforme de la PAC de 2003**



Source : Aymeric Pontvianne, *l'agriculture dans le monde – INSEE*

La pénalité financière encourue par le producteur qui ne respecterait pas l'ensemble de ses directives est de l'ordre d'une réduction de 3 à 5% du montant de l'aide, une somme qui peut monter jusque 20% en cas d'une répétition de la faute. La négligence ou le non respect délibéré étant sanctionné de 20 à 100% de réduction. La communauté européenne encourage

par ailleurs les agriculteurs à adhérer au système de la conditionnalité par l'intermédiaire d'un conseil agricole, qui devraient éventuellement devenir obligatoire d'ici 2010.

Le second pilier de la PAC fait lui aussi l'objet de la réforme. En décidant de réduire progressivement le montant des aides directes de 5% par an maximum, l'UE se donne alors des moyens plus importants pour soutenir financièrement le budget consacré au développement rural. Les sommes économisées par la réduction des aides directes seront en effet transférées pour le compte du second pilier (on parle de modulation des aides).

Il est également important de préciser que cette nouvelle PAC laisse une grande liberté aux Etats membres pour mettre en œuvre la réforme.

Ainsi, le choix de la date d'application est laissé à la volonté des Etats membres, soit en 2005, 2006 ou 2007. La France a opté pour 2006. Qui plus est, les Etats membres gardent la possibilité de maintenir couplé certaines aides. En leur laissant la liberté de choisir entre un découplage total ou partiel, la réforme de 2003 laisse aux Etats membres la responsabilité de pouvoir atténuer ou non le risque de la disparition de certaines productions régionales. Il s'agit en effet d'un risque important qui découle de la mise en œuvre du découplage. La France a fait le choix du découplage partiel. Ainsi, 25% des DPU sont recouplés pour les cultures arables,

100% des primes pour les vaches allaitantes, et 50% des primes ovines ont été recouplées. En revanche, l'Allemagne ou l'Angleterre ont préféré opter pour le découplage total. En outre, la nouvelle PAC laisse aux soins des Etats membres la décision tenant au mode d'attribution des DPU. La France a opté pour le système le plus général, c'est-à-dire celui qui repose sur le critère historique. Les DPU sont alors évalués selon la moyenne du montant des aides perçues par les producteurs entre 2000 et 2002. Enfin, les critères de conditionnalités sont définis au plan national, et ce afin de préserver les particularismes environnementaux de chaque pays, dans une optique de développement durable.

De manière générale, on pourra s'apercevoir qu'à travers la réforme de la PAC, l'Union Européenne semble vouloir conserver une certaine marge de manœuvre quand à la régulation du marché à travers un processus d'intervention, notamment de manière à ce que les producteurs bénéficient d'un revenu minimal en cas de crise. En effet, le niveau de soutien de leur revenu, bien que majoritairement indépendant du niveau de production, reste parmi les plus haut du monde. On pourra aussi remarquer que les effets de la baisse des subventions à l'exportation et ceux de la baisse des prix de soutien sont néanmoins atténués par le maintien d'une barrière tarifaire jugée « suffisante » par la commission européenne. Suffisante pour éviter une hausse trop brutale des importations européennes de la part de pays tiers bénéficiant d'une compétitivité / prix plus favorable.

Si les décisions émanant des négociations entreprises à l'OMC, et si les engagements qui en découlent semblent affecter directement la condition agricole européenne à travers la réforme de la PAC, le devenir et l'adaptation d'un secteur économique aussi fondamental que celui de l'agriculture aux nouvelles règles internationales risque sans conteste de modifier la nature du rapport qui lie ce secteur à l'environnement. Toutefois, l'intégration environnementale de la nouvelle PAC n'a jamais été aussi importante, mais on peut se poser la question de son efficacité dans le contexte d'une hausse importante des prix. C'est dans cet esprit que je vais traiter de la partie suivante : il s'agira de définir l'ensemble des interactions qui touchent l'activité agricole à la ressource en eau et des moyens de régulation mise en avant par la réforme de la PAC, avant de se pencher, en troisième partie, sur la question de l'efficacité de cette nouvelle PAC vis-à-vis de sa capacité à réguler les comportements agricoles pour un meilleur respect de l'eau.

**Partie II : Quelles externalités agricoles pour quels outils  
d'intégrations ?**

L'objectif de cette partie est avant tout d'établir un cadre d'analyse qui nous permettra par la suite de mieux comprendre les enjeux économiques et environnementaux qui découlent des instruments de régulations environnementaux mise en place principalement à travers la PAC. Il conviendra dans un premier temps d'établir l'ensemble des interactions qui peuvent s'établir entre la production agricole et la qualité de la ressource en eau (1.). Ce dernier point nous permettra de faire le lien avec la seconde sous-partie, qui traitera brièvement du fonctionnement des outils issus de la PAC dont la vocation régulatrice tendrait à modifier les pratiques agricoles pour un meilleur respect de la ressource en eau (2.).

### ***1. Des externalités agricoles***

Nous nous attarderons tout d'abord sur le mécanisme économique des externalités dont l'agriculture semble être porteuse. On parle à ce propos de « multifonctionnalité » de l'agriculture. Il s'agira ensuite d'établir concrètement la nature du lien agriculture / environnement, en récapitulant brièvement le processus de pollution des eaux d'origine agricole.

#### ***1.1. Les externalités : un problème d'économie publique avant tout***

Le concept des externalités connaît un essor nouveau, notamment du fait du développement récent pour la préoccupation environnementale. C'est en effet l'environnement, et l'ensemble des interactions que ce sujet d'étude suggère, qui incite à faire appel aux logiques d'externalités. On pourra préciser qu'à travers la réforme de la PAC en 1999 et la publication de la loi sur l'orientation agricole, c'est le terme de « multifonctionnalité » pour l'agriculture qui a été employé. Dans le cadre de ce travail, on pourrait considérer qu'il s'agit là d'une relative similitude avec les notions découlant du concept d'externalité, si ce n'est qu'avec le

terme de « multifonctionnalité », le législateur semble vouloir donner de l'importance à l'existence de services rendus par l'activité agricole en matière d'environnement et plus généralement en matière de développement rural.

Ainsi, les externalités correspondent, selon la définition donnée par Arthur Cecil Pigou, à des « situations où les décisions de consommation ou de productions d'un agent affectent directement la satisfaction (bien-être) ou le profit (bénéfice) d'autres agents sans que le marché évalue, fasse payer ou rétribue l'agent par cette interaction. » (MOLLARD, 2003 : 32)

L'externalité apparaît alors dès lors qu'il existe une interdépendance d'utilité entre deux agents. Il y a défaillance du marché à partir du moment où l'allocation des ressources obtenue par l'utilité qui lie les deux agents en question n'est pas optimale. L'interdépendance entre les agents peut provenir du fait de leur proximité spatiale, il peut encore s'agir d'une interdépendance technique ou économique.

Ce n'est que par l'intermédiaire d'un prix, obtenu avec ou sans intervention extérieure, que l'on peut espérer s'approcher d'une situation de redistribution du bien-être ou du profit de manière optimale pour la société.

Bien que l'agriculture soit une activité comportant de nombreuses externalités sur son environnement, il semblerait que celles-ci demeurent difficiles à analyser du fait de la particularité des interactions existantes, qui rendent toutes mesures, observations ou évaluations du rapport complexes et aléatoires.

### ***1.2. De multiples interactions entre l'agriculture et l'eau dont l'évaluation reste difficile***

En occupant près de la moitié de l'espace territorial européen, en conservant une place stratégique de choix dans l'économie française et européenne, il est indéniable que

l'agriculture soit à l'origine de nombreuses externalités, qu'elles soient positives ou négatives (voir annexe 5 : « L'exploitation des ressources renouvelables, un enjeu environnemental particulier).

L'agriculture est ainsi à l'origine de la formation des paysages, de l'aménagement du territoire et par là du maintien du patrimoine national dont la conservation et l'entretien constitue une priorité fondamentale. De même, et dans un tout autre domaine, l'agriculture c'est depuis peu le moyen de développer un autre type de carburant (voir partie I, section I).

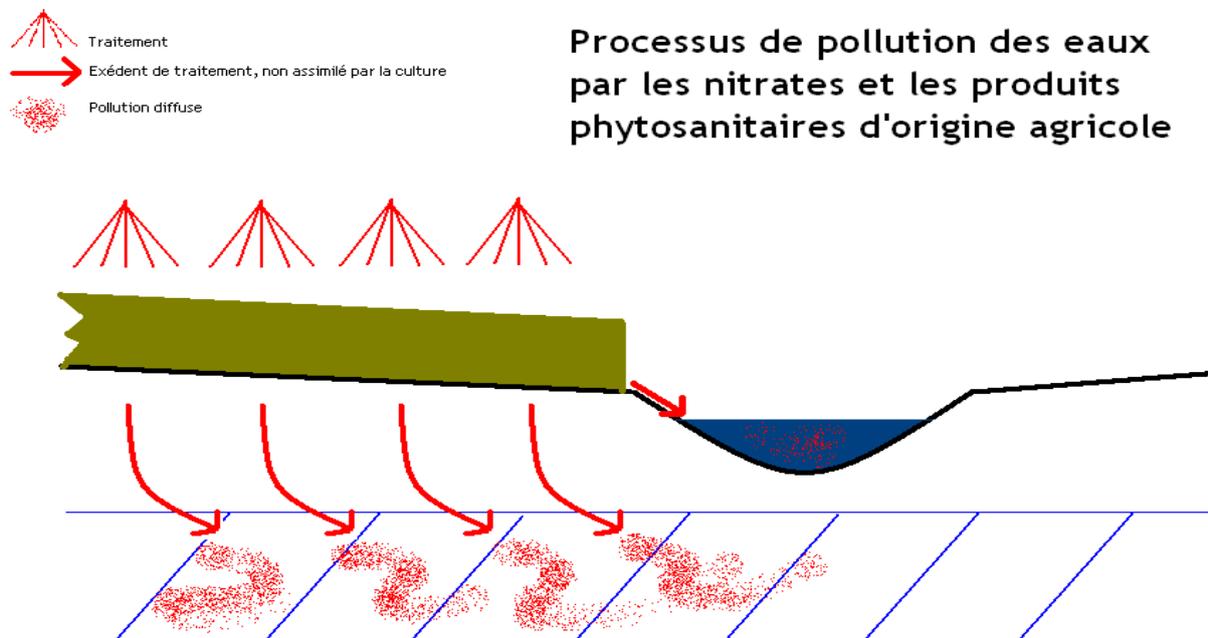
Mais l'agriculture constitue également une activité qui est à l'origine de nombreuses pollutions qui aggravent l'état de son environnement. A travers le drainage, le travail du sol, la dérivation de sources aquatiques, l'irrigation ou encore l'application d'éléments fertilisants et pesticides, l'impact de l'activité agricole touche à la fois l'eau, le sol, l'air et la diversité biologique.

La qualité de l'eau, consécutivement à l'activité agricole, est principalement atteinte par le processus dit de « pollution diffuse. » L'importance de cette pollution varie selon le degré d'intensité de la production pratiqué par l'exploitation.

C'est en effet un épandage trop excessif de produits fertilisants qui conduira à un surplus de produits non assimilés par la culture, appelé « excédent brute d'azote ». Le surplus d'azote est susceptible de polluer les eaux de surface par écoulement, ou encore les eaux souterraines par voie d'infiltration (voir figure 1). Ce type de pollution favorise l'eutrophisation. Il s'agit de la prolifération de petites algues et bactéries dans le milieu dans lequel elles évoluent. Le phosphore est responsable de l'eutrophisation au sein des systèmes d'eau douce. Les nitrates sont quand à eux responsables de l'eutrophisation des systèmes d'eaux marins. Il faut rappeler, comme nous le verrons plus précisément par la suite, qu'à travers la directive 91/676/CEE dite « directive nitrate », la Communauté Européenne estime que les eaux dont la

teneur en nitrates est supérieur à 50mg /litre sont des eaux polluées, devant être territorialisées à travers des « zones vulnérables. »

**Figure 5 :**



Une concentration trop importante d'animaux sur un même espace favorise également la pollution par les nitrates, à travers les effluents d'élevages. A ce titre, il convient de préciser que la directive nitrate s'adresse particulièrement aux éleveurs. De manière générale, 55% des rejets d'azote en milieu naturel sont imputables à l'agriculture selon le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

S'agissant des produits phytosanitaires, le processus de pollution est similaire, il s'agit donc d'une pollution par infiltration ou par écoulement. La qualité de l'eau est menacée mais c'est aussi un problème de santé qui requiert la mobilisation des autorités publiques, en raison de l'augmentation du degré de toxicité de l'eau et des caractéristiques cancérigènes que cela induit vis-à-vis de l'humain. L'évaluation de la teneur en produits phytosanitaires est assez difficile du fait de la multitude, de la complexité et de la constante évolution des diverses molécules correspondant à cette appellation. Au niveau régional, le GRAPPE (Groupe

Régional d'Actions contre la Pollution Phytosanitaire de l'Eau) réalise des enquêtes visant à évaluer les évolutions de l'utilisation de produits phytosanitaires et le degré de vulnérabilité des eaux. C'est aussi un groupe d'étude qui permet d'avoir accès à de nouvelles données, de nouveaux moyens de prévention et d'actions pour enrayer ce type de pollution.

Au-delà de la pollution diffuse qui affecte la qualité de l'eau, l'activité agricole est susceptible de nuire à la quantité de l'eau, autrement dit à la durabilité de la ressource en eau, à travers la pratique de l'irrigation, développée principalement au sein des régions souffrant de la sécheresse, ou encore à travers l'exploitation d'une culture nécessitant une demande en eau plus importante. Il semble toutefois que l'Union Européenne n'accorde pas de véritables préoccupations majeures quand à la consommation de l'eau d'origine agricole. Cela n'enlève rien au fait qu'il existe en Europe des situations alarmantes. Elles demeurent toutefois temporaires et relativement localisées.

Ainsi, « *les décisions de production des exploitants agricoles affectent directement les biens environnementaux.* » (TAUBER, 2007 : 208) Le concept d'externalité est ici utile car il s'agit bien là, conformément à la définition mentionné plus haut, d'une situation qui affecte d'autres agents sans que le marché évalue, fasse payer ou rétribue les agriculteurs par cette intervention. Sans intervention extérieure, l'agriculture ne bénéficierait pas entièrement des services qu'elle rend indirectement à travers notamment l'entretien des paysages, et elle ne supporterait pas les coûts engendrés par son activité (traduit par la pollution de l'eau dans notre cas de figure) au-delà de ce qui est collectivement souhaitable.

L'objet de la seconde sous-partie sera de passer en revue l'ensemble des politiques de régulation agricole pour la préservation et la protection de la ressource en eau, visant à internaliser les externalités négatives. Nous porterons ensuite notre attention, dans le cadre de

notre troisième partie, sur leur degré d'efficacité, dans l'hypothèse d'une forte augmentation des prix.

Dans le but de conserver la ligne de conduite de ce travail qui est de rester à l'essentiel, l'ensemble des politiques publiques présentées découleront principalement des mesures issues de la PAC, et de sa mise en œuvre en France. Sur le plan national et régional, il existe une multitude d'actions régulationnistes dont il ne serait pas pertinent de passer l'intégralité en revue, dans le souci de ne pas s'éloigner du sujet original du travail.

## *2. La politique environnementale de l'Europe et de la France pour la protection de l'eau*

La conception des instruments de régulations pour la préservation de l'eau va être influencée à la fois par des objectifs politiques, par l'état de la qualité des eaux et par d'autres critères d'ordre économiques et sociaux. L'efficacité d'une politique va se traduire à travers sa capacité à agir. Cette capacité pourra s'exprimer à travers la contrainte réglementaire, l'incitation financière, que ce soit par la rémunération d'un service environnemental rendu, ou encore par la conditionnalité d'une aide perçue, ou encore par la taxation d'une activité nuisible. L'information et la formation ne sont pas des outils de régulation à négliger, car ils peuvent permettre à l'agriculteur d'avoir accès à la législation présente, mais aussi à des techniques de travail qui allient rentabilité et préservation de l'environnement. Ces derniers outils sont d'autant moins à négliger qu'ils ne sont pas coûteux et qu'ils sont indépendants des variables économiques.

Pour aborder cette sous-partie consacrée aux instruments de régulations pour la protection des eaux, je vais distinguer la conditionnalité des aides de la PAC ainsi que sa mise en œuvre, des instruments de régulations issus de son second pilier, à travers principalement le mécanisme des mesures agro-environnementales (MAE). Il s'agira enfin de traiter des actions visant à

taxer les activités agricoles nuisibles à la qualité de l'eau et des diverses actions d'informations qui ont été menées.

### ***2.1. La conditionnalité des aides : une forme de régulation environnementale contraignante***

Nous avons pu voir dans la première partie de ce travail que ce qui devait être une simple révision de la réforme de 1999 dite celle de « l'agenda 2000 » devint en fait une nouvelle réforme de grande ampleur de la PAC en 2003. Je vais rappeler très brièvement quels en étaient les principaux traits.

Dans la même logique que les réformes antérieures, il s'agissait de baisser le soutien des prix agricoles mais plus généralement, il s'agissait, conformément aux engagements internationaux, de limiter le montant des aides distorsives au marché. C'est dans cet esprit que les « Droits à Paiement Uniques » ont été instaurés, le but étant de préserver une limite entre la politique de soutien aux revenus et la logique de marché. La volonté de maintenir une frontière entre les mécanismes de marché et l'intervention financière de l'Union Européenne a été une préoccupation constante dans l'élaboration de la nouvelle PAC, y compris pour ce qui est des politiques environnementales.

L'attribution des DPU est conditionnée au respect de plusieurs exigences environnementales. En cas du non respect d'une exigence constatée à l'issue d'un contrôle, la sanction prévue est une diminution sur la totalité des aides de la PAC de 3 à 5% du montant selon le degré de gravité de la faute. Dans le cas d'une répétition, la réduction des aides peut atteindre 20% du montant total, et, en cas de non respect délibéré des exigences, c'est la suppression totale des aides qui est encourue.

Le montant initial des DPU est fixé selon une référence historique pour le cas français, sur la base des aides perçues entre 2000 et 2002. Une modulation pouvant atteindre 5% des aides

par an est prévue dans le but d'augmenter le budget du second pilier de PAC, destiné à promouvoir le développement rural.

Le respect de la conditionnalité s'appuie sur des exigences réglementaires, désignées à l'annexe III et IV du règlement (CE) n°1782/2003. Il s'agit du respect de 19 directives et du respect des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE). S'agissant de la préservation de la ressource en eau, deux directives sont directement concernées : la directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses ; la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 (voir annexe 6 : « La directive 91/676/CEE dite « directive nitrates ») concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

L'ensemble des pratiques décrites par les BCAE du règlement portant sur la PAC de 2003 sont retranscrites par chaque Etats membres. L'approche localisée de la France donne un ensemble de mesures contraignantes ainsi que de nombreuses recommandations, notamment relatives à la gestion des engrais, des pesticides (voir encadré 2 : « La surface minimale en couvert environnementale ») ainsi qu'aux conditions d'irrigation.

L'éventuelle réduction des aides sanctionnée en cas de non respects des exigences issues de la conditionnalité s'applique sur la totalité des aides perçues, qu'il s'agisse des aides directes comme des aides provenant des engagements pris dans le cadre du second pilier de la PAC.

Les aides issues du second pilier font en revanche l'objet d'une réduction, en cas de non respect des exigences, qui s'ajoute à la sanction éventuelle issues du non respect de la conditionnalité.

## *2.2. Les MAE, une régulation environnementale qui repose sur le volontariat et l'incitation financière*

C'est sur la base du volontariat que l'exploitant peut être amené à s'engager dans une MAE, à travers la souscription d'un Contrat Agriculture Durable (CAD) pour une durée de 5 ans. Un tel engagement requiert un respect de normes supérieures aux normes réglementaires minimales.

C'est le respect des BCAE qui est considéré comme seuil de référence afin de mesurer le degré d'effort supplémentaire à la législation, supporté par l'exploitant. La mise en œuvre de pratiques permettant un respect qui va au-delà de ce seuil minimum est, dans le cadre d'une MAE, rémunérée, en fonction du coût généré par un tel engagement, mais aussi en fonction du manque à gagner qu'il procure (le coût d'opportunité). Le soutien apporté est à la fois technique et financier. Il est garanti par la PAC mais aussi par les organismes de l'Etat, à travers l'action des DIREN et des Agence de l'Eau dans le cas de la France. Le Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) finance les MAE françaises pour 35%, la modulation de 5% étant comprise. Un tel cofinancement amène à ce que les MAE soient plus ou moins bien appliquées selon les Etats, selon la capacité de leurs ressources budgétaires. On pourra signaler qu'elles constituent les seules mesures devant obligatoirement figurer dans le plan de développement rural présenté par les Etats membres, parmi de nombreuses autres mesures facultatives.

Si l'agriculture est en mesure de fournir des services environnementaux, et d'en obtenir une rémunération, ce n'est pas pour autant que l'activité agricole doit être exemptée du principe « pollueur-payeur. » La redevance pour la pollution diffuse, perçue par les Agences de l'Eau depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 2008 constitue un bon exemple de l'application de ce principe.

***Encadré 2 : La surface minimale en couvert environnementale***

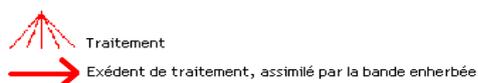
La mise en place d'une surface minimale en couvert environnementale constitue la mesure la plus représentative découlant de l'application des BCAE, en raison de l'ampleur de l'action agricole pour la lutte contre la pollution des eaux qu'elle demande.

Brièvement, cette mesure s'articule ainsi :

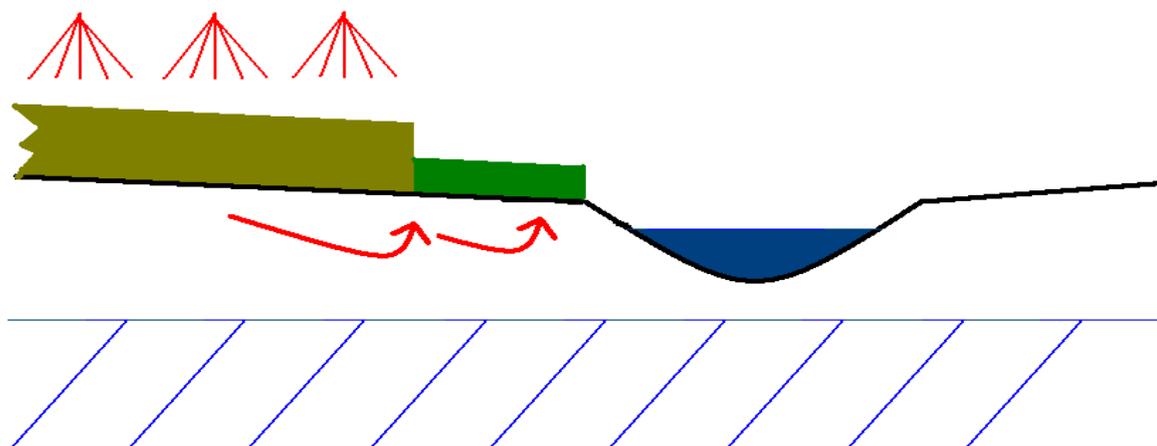
La surface du couvert environnementale doit correspondre au minimum à 3% de la surface agricole totale de l'exploitation. Sa localisation au sein de l'exploitation doit être pertinente aux vus de l'objectif d'une telle implantation, à savoir la limitation de la diffusion de la pollution d'origine agricole des eaux de surface et des eaux souterraines.

C'est donc en bande, le long des cours d'eau, que la localisation de la surface est rendue prioritaire. Dans cette hypothèse, la bande ne doit pas être inférieure à 5 mètres entre le cours d'eau et le début de la culture traitée. La surface de couvert environnementale ne doit pas faire l'objet de traitements à base d'éléments fertilisants ou à base de produits phytosanitaires. Sa période de présence minimale s'étend du 1<sup>er</sup> Mai au 31 Août.

L'implantation d'une bande enherbée non traitée le long d'un cours d'eau (voir figure 6) trouve sa pertinence pour la préservation de la qualité de l'eau par le fait qu'elle constitue une « zone tampon » entre la surface agricole exploitée et le cours d'eau. Il s'agit d'un moyen de limiter la pollution de l'eau par les produits fertilisants ou les produits phytosanitaires : le surplus d'azote non absorbé par la culture ne se diffuse pas en totalité dans les eaux car une grande partie est assimilée par la bande enherbée en question. De même, s'agissant plus particulièrement de la question des produits phytosanitaires, la présence d'une bande enherbée permet de ralentir la circulation du produit (par l'intermédiaire de la pluie) et de favoriser la dégradation de la molécule toxique avant sa diffusion dans le cours d'eau.

*Figure 6*

Les bandes enherbées le long des cours d'eau, un moyen efficace de lutte contre la pollution agricole



### *2.3. La redevance pour la pollution diffuse, ou l'application du principe*

#### *« pollueur-payeur »*

C'est sur la base de la déclaration des éléments permettant le calcul de la redevance que les distributeurs de produits phytosanitaires vont être assujettis au paiement d'une telle taxe. C'est le consommateur final, l'agriculteur, qui supporte le coût de cette taxe. Il doit à ce propos en être informé, par l'intermédiaire de la facture qui lui est adressée.

### *3. Conclusion*

Il n'aura pas été possible dans cette seconde sous partie de distinguer l'ensemble des moyens de régulation de l'activité agricole mis en œuvre dans le but de préserver l'environnement. Toutefois, il aura été possible d'en distinguer les principaux traits, les caractéristiques essentielles qui nous permettront d'être en mesure d'établir un lien entre celles-ci et les forces motrices des pratiques agricoles, dont j'étudierais les principaux rouages au cours de la partie

suivante. Il s'agira alors d'évaluer la relativité de l'efficacité de telles instruments régulateurs, dans le contexte d'une forte hausse du prix des céréales, non pas en nous attardant sur l'évolution de la qualité de l'eau, mais sur l'évolution des pratiques agricoles susceptibles d'être appliquées en conséquence.

**Partie III : L'efficacité de la régulation environnementale de la PAC  
face à la fluctuation des prix**

Lors des précédentes parties, nous avons pu nous apercevoir comment l'agriculture faisait l'objet d'un grand mouvement de libéralisation de son activité. Nous avons ensuite pu constater que l'agriculture était à l'origine de nombreuses externalités, et précisément à l'origine d'externalités négatives qui contribuent à dégrader la qualité des eaux. Plusieurs systèmes de régulations ont été mis en place à cet effet, ayant pour objectif d'internaliser l'ensemble de ces effets négatifs, avec pour chacun, des particularités différentes.

Avec cette dernière partie, je vais tout d'abord tenter de mettre l'accent sur le fait que l'agriculture reste une activité économique semblable à toutes autres activités économiques, dont les choix et les orientations rationnelles sont guidés par la volonté de maximiser le profit de l'exploitation. Il s'agira ensuite d'essayer de comprendre en quoi l'activité agricole est-elle toujours en mesure d'être sensibilisée à la question environnementale. Il s'agira de se poser la question du caractère dissuasif ou incitatif des moyens de régulations mis en œuvre, dans un contexte économique aléatoire et de moins en moins soumis à une intervention extérieure, et plus spécifiquement dans le contexte d'une hausse brutale du prix des céréales.

Ainsi, dans une première sous partie, je vais brièvement énumérer les différentes forces motrices susceptibles de faire évoluer les comportements agricoles, sur lesquels les outils de régulations seraient éventuellement en mesure de s'appuyer. Je vais ensuite m'attarder sur quelques éléments d'observations économiques dans le but d'obtenir une image représentative de l'entreprise agricole de notre époque. C'est par l'ensemble de ces données que je pourrais ensuite poser la problématique de savoir si l'exploitation obtient ou non la maximisation de son profit en optant pour le choix de la préservation de la ressource en eau. Il s'agira en d'autres termes de se poser la question de savoir si les caractères dissuasifs ou incitatifs de la conditionnalité et des MAE sont-ils assez importants au regard de l'exploitant. Cette rapide analyse me permettra dans une seconde sous-partie de révéler les quelques aspects des politiques de régulations qui ne prennent pas en compte plusieurs caractéristiques tenant à l'environnement économique dans lequel l'exploitation agricole évolue. Il s'agirait alors

d'éléments de régulation qui seraient à même de voir leurs effets amoindris voir annulés selon la nature que prendrait un environnement économique libéré.

### *1. Les « forces motrices » des pratiques agricoles*

Un rapport publié par l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE) en 2005 caractérise des « forces motrices » tendant à influencer ou faire évoluer les pratiques agricoles. On distingue les forces externes des forces internes à l'activité agricole.

Les auteurs considèrent les modèles d'échanges commerciaux internationaux des produits agricoles et les évolutions du comportement des consommateurs sur le marché agricole comme vecteur des forces motrices externes. L'attitude des agriculteurs face à l'éventualité de développer de nouvelles pratiques, les évolutions économiques du secteur et les choix de productions décidés par les exploitants que cela engendrent (à savoir les choix d'intensification ou d'extensification, de densité des cheptels, des choix de spécialisation ou de diversification) sont des évolutions tenant aux forces motrices internes à l'agriculture.

De manière générale, c'est à travers l'ensemble de ces « forces motrices » que l'exploitant adoptera ou non des pratiques agricoles respectueuses de la ressource en eau.

#### *1.1. Les forces motrices externes*

Les forces motrices externes à l'agriculture tiennent avant tout aux aléas du marché mondial, pour lesquelles l'Union Européenne est de plus en plus dépendante (Voir Partie I). Le modèle d'échange agricole européen a connu des changements majeurs depuis le début des années 90, à travers un ensemble d'accords internationaux conclu dans le cadre de l'OMC. D'une agriculture régulée voir « instrumentalisée » ou « planifiée », le marché agricole européen a évolué vers une agriculture plus libérée et plus exposée au marché mondial. Pour résumer, les

engagements pris à l'OMC se traduisent par une baisse de la protection douanière, une baisse des soutiens aux exportations, une baisse du soutien aux prix à travers un système d'aides découplées à la production. Avec une agriculture européenne très fortement présente dans les échanges mondiaux (l'Europe étant à la fois le premier importateur et exportateur mondiale de biens agricoles), un tel changement dans les modes d'allocation des ressources ne peut pas être sans effet sur l'évolution des pratiques agricoles.

Qui plus est, l'évolution des prix constitue un facteur de décision capitale quand aux orientations agricoles choisies. C'est en effet l'importance des coûts de production affectant la rentabilité de l'exploitation qui sera plus ou moins atténuée.

C'est aussi par l'intermédiaire du marché et du comportement des consommateurs que les pratiques agricoles semblent être influencées. C'est en effet par les préférences et par l'évolution des habitudes de consommation que l'agriculture pourrait être amenée à modifier ses pratiques dans le but de coller à une demande qui change. Depuis plusieurs années, on peut voir apparaître une demande nouvelle en produits agricoles, une demande marquée par une exigence plus forte sur la qualité des produits et qui ne s'arrête plus seulement sur le seul critère de la quantité. Ce nouveau genre de consommation associe « qualité » avec « respect de l'environnement ». Plusieurs grandes crises sanitaires nous permettent d'apporter un élément d'explication au développement de ce type de consommation (la crise de la « vache folle » en est une), mais on peut présager d'un changement social de plus grande ampleur comme étant à l'origine de cette évolution.

Quoi qu'il en soit, l'attitude du consommateur semble être déterminante quand au choix du mode de production décidé par l'exploitant. Il est en effet intéressant de remarquer qu'entre 1998 et 2002, la superficie agricole européenne privilégiant l'agriculture biologique a augmenté de 112 %. Cela ne correspond toutefois qu'à 3,7% de la superficie agricole totale et 1% des parts de marché de la production de blé (source : Eurostat). C'est cependant cette

croissance, en réponse à l'émergence d'une nouvelle demande, qui est révélatrice du développement prometteur du secteur, avec en marge les « labels bio » qui prennent une importance significative en terme de marketing.

### *1.2. Les forces motrices internes*

La volonté de maximisation du profit et l'attitude propre adoptée par l'agriculteur forment le cadre des forces agricoles internes. Bien que l'exploitant puisse être plus ou moins convaincu par la préoccupation environnementale, il agit tout de même à la manière d'un individu rationnel sur le plan économique. Il va alors systématiquement suivre une logique de rapport coût / prix afin de guider ses choix de production.

Ainsi, le choix de l'intensification ou de l'extensification sera essentiellement déterminé en fonction du niveau de rentabilité procuré par un objectif de rendement fixé au préalable.

Les coûts affectant la rentabilité et qui permettent dans le même temps d'obtenir un meilleur rendement sont exprimés essentiellement à travers la question du coût des intrants (on retiendra ici le coût des engrais, et le coût des produits de protection des cultures). Il s'agit d'un coût qui augmente en fonction de l'importance du niveau des rendements souhaités.

La nécessité de respecter la législation pour une agriculture durable constitue un élément qui affecte également la rentabilité de l'exploitation, à travers notamment l'instauration de la conditionnalité des aides. Avec l'exigence du respect de 19 directives européennes ainsi que celles formulées par le code des bonnes conduites agricoles et environnementales, c'est, en plus du fait de l'application de nouvelles pratiques plus coûteuses, un coût d'opportunité qui affecte la rentabilité du secteur, autrement dit le manque à gagner consécutif à l'application de la législation par l'exploitant.

Le choix entre la spécialisation ou la diversification se résume quand à lui entre le choix de l'efficacité productive de l'exploitation ou au contraire le choix de la sécurité de revenu. La spécialisation est économiquement plus efficace : en effet, des régions entières sont naturellement plus disposées à accueillir tel ou tel type d'exploitation. On retrouvera ainsi la culture du blé comme dominante au sein des grandes plaines, et, au contraire, l'élevage bovin au sein des régions montagneuses. La spécialisation permet alors à l'agriculteur de bénéficier de rendements plus forts. Avec la diversification et l'élargissement des activités, l'agriculteur va chercher à se reposer sur une forme de filet de sécurité qui lui permettra de se mettre à l'abri des aléas économiques, quitte à voir le rendement moyen de l'exploitation diminuer en deçà de son potentiel maximal.

L'impact sur l'environnement se traduit ici par le degré de variété des cultures ainsi qu'à la nature de la biodiversité, ou encore à l'impact lié à l'abandon des terres les moins productives. Il semblerait que les effets sur l'eau découlant de ce choix de production soient moins importants que pour un choix d'intensification ou d'extensification.

Il est nécessaire de rappeler que les décisions prises par les exploitants agricoles ne sont pas entièrement déterminées par le seul fait des facteurs économiques. Effectivement, en adhérant à des programmes environnementaux sur la base du volontariat, l'agriculteur démontre une certaine prise de conscience de l'impact environnemental produit par sa propre activité. Le volontariat permet alors d'aborder la question agricole et celle de l'environnement sous l'angle de la responsabilité morale des exploitants, en l'absence de tout recours contraignant, sur la base d'un rapport qui traduit une meilleure compréhension des intérêts mutuels, à l'inverse d'un rapport basé sur l'opposition conflictuelle. Toutefois, il est admis qu'une action de ce type puisse être en fait la manifestation d'un « pseudo-volontariat » de la part de l'exploitant, un volontariat quasi-obligatoire découlant de la perte économique envisagée dans l'hypothèse où l'agriculteur renoncerait à participer à l'approche volontaire. Dans ce cas de

figure, le volontariat est instable, puisqu'il est directement dépendant de variables économiques telles que l'augmentation des prix agricoles.

Enfin, l'apport de la technologie pour la cause environnementale est susceptible de faire varier les comportements agricoles. Par exemple, il est possible qu'une utilisation réduite d'intrants permette une production plus intensive. Il est aussi envisageable de voir apparaître une forme de pesticides aux effets plus ciblés, à la toxicité moindre.

L'ensemble de tous ces facteurs de décisions entrent en interaction les uns avec les autres selon les évolutions, perspectives prises par l'une ou l'autre des variables, avec comme ligne de mire l'objectif de maximisation des profits affichés par l'exploitant, et sa recherche du seuil de rentabilité maximum. Le choix de l'extensification ou de l'intensification sera déterminant pour la condition environnementale.

Les moyens d'actions affichés par les politiques régulationnistes verront leur degré d'efficacité augmenté ou atténué selon qu'ils intègrent ou non l'ensemble des variables décrites précédemment.

## ***2. Eléments d'observations : la situation économique de l'entreprise agricole***

L'ensemble des observations économiques qui vont suivre sont tirées des « *comptes nationaux provisoires de l'agriculture pour 2007* », publiées par la commission des comptes de l'agriculture de la nation, disponible sur le site Internet de l'INSEE et de l'AGRESTE.

L'élément le plus spectaculaire qui touche le monde agricole depuis 2006 est la hausse importante des prix agricoles, engagée depuis 2006. Il s'agit d'une hausse qui trouve essentiellement son origine par l'augmentation des prix du blé, pour plus de 60% de 2007 à

2008, et 30% sur la période 2006-2007. L'évolution des prix du maïs affiche également une hausse spectaculaire de 40%.

Cette augmentation soudaine met fin à la baisse tendancielle des prix agricoles engrangée par la politique de baisse de soutien des prix de l'Union Européenne qui s'observait depuis 1992. Du fait de cette augmentation, le revenu agricole est en nette hausse. Il ne faut pas cependant faire de généralité, car cette augmentation cache de nombreuses disparités.

En Europe, la valeur de la production des céréales a augmenté de plus de 42%. L'importance de cette hausse est essentiellement expliquée par le seul fait de la hausse des prix, la production en volume ayant chuté de 3% en Europe et de 5% en France. On pourra insister sur le paradoxe existant entre la forte augmentation des prix et la baisse des volumes de production. Seule la production de colza a augmenté de 14% en volume. L'intérêt croissant par les agriculteurs du débouché en bio-carburant de cette culture explique cette variable à contre-courant.

A l'inverse, la valeur de la production bovine a diminué de 3%, bien que le volume de la production ait augmenté de 2%. Ce sont les prix qui ont chuté de 5%.

Quand aux subventions sur les produits, elles restent stables, bien qu'elles aient diminuées de 5% du fait de la modulation en faveur des aides pour le second pilier.

Pour ce qui est de la valeur des consommations intermédiaires en France, elles augmentent sur la période de 7,2%. Une augmentation essentiellement expliquée par la hausse des prix, les volumes augmentant plus modérément.

Plus précisément, la valeur des achats d'aliments pour animaux connaît une forte hausse, à hauteur de 20,1%, en raison d'une augmentation des prix importante (15,5%), directement expliqué par la hausse des prix des céréales. Les volumes des achats d'aliments pour animaux augmentent cependant de 3,6%.

La valeur des achats d'engrais augmente de 5,4%. Après une diminution des volumes consommés en 2006, ils restent stables en 2007. C'est en revanche les prix qui ont augmenté (5,2%). On pourra faire la remarque qu'en 10 ans, le prix des engrais a augmenté de plus de 40%.

La valeur des achats de produits de protection des cultures augmentent de 5,3%, mais ce sont les volumes consommés qui augmentent, de 4,8%.

La facture énergétique reste stable.

**Figure 7 :**

**Evolution des consommations intermédiaires en 2007 en %**

	Volume	Prix	Valeur
Ensemble des consommations intermédiaires	2,6	4,5	7,2
Dont aliments pour animaux	3,6	15,9	20,1
Dont engrais et amendements	0,2	5,2	5,4
Dont produits de protection des cultures	4,8	0,5	5,3

*source : agreste*

La valeur ajoutée de l'ensemble du secteur agricole français augmente de 12,2% (Valeur ajoutée = Valeur de la production – Valeur des consommations intermédiaires).

Alors que la valeur ajoutée de l'ensemble des grandes cultures augmente de 41,3%, celle des éleveurs bovins diminue de 22,8% sur la période.

Les subventions d'exploitations restent stables. Les aides agro-environnementales diminuent néanmoins, en raison de la suppression des CTE et du fait qu'il ne subsiste plus que les CAD.

Le résultat agricole (Valeur Ajoutée + Subventions d'exploitations) est en progression sur l'ensemble de la branche agricole, et ce en dépit de l'augmentation de la valeur des consommations intermédiaires. En hausse de 10,5% en 2006, il augmente de 11,3% en 2007, alors qu'il était en baisse de 1999 à 2005.

Cette hausse générale du secteur cache néanmoins de fortes disparités. Le résultat d'exploitation des grandes cultures est en hausse de 40,7%, alors que le résultat d'exploitation des éleveurs de bovins chute de 26,6%.

Les investissements agricoles augmentent en 2007 de 7,5% en valeur, alors qu'ils étaient en baisse sur la période allant de 2000 à 2003. C'est essentiellement l'achat de matériel qui explique cette augmentation (+9,3%). L'achat de bâtiment agricole a augmenté de 3,2%, mais c'est surtout l'année 2006 qui a vu la plus forte hausse, en raison de la remise aux normes découlant de la mise en œuvre de la réforme de la PAC.

A travers l'ensemble de ces chiffres, on peut déjà voir apparaître l'effet conjugué de la variation des prix avec celui de la mise en œuvre de la PAC.

C'est en effet l'accroissement du prix des céréales qui vient très largement influencer la situation de l'économie agricole européenne et française. Il permet au secteur des grandes cultures d'enregistrer des résultats excellents, tandis qu'il handicape fortement le revenu des éleveurs qui subissent une forte hausse de leurs consommations intermédiaires.

On peut toutefois observer une baisse du volume de la production des céréales et une hausse du volume de production bovine. C'est ici probablement l'effet de la mise en œuvre de la conditionnalité qui semble atténuer la rentabilité et l'attrait pour les grandes cultures au profit des élevages.

La conditionnalité des aides joue également sur le niveau des investissements, à travers des opérations de remises aux normes.

Enfin, avec le découplage des aides, le montant des subventions varie peu. Au-delà de la modulation ou des sanctions éventuelles amenant à les diminuer, il reste constant, quelque soit la nature de la conjoncture économique.

### ***3. La difficile intégration environnementale de la PA***

#### ***3.1. Aides directes et évolution des prix, l'impact sur les variables de l'économie agricole***

La mise en œuvre de la nouvelle PAC de 2003 entend intégrer de manière plus importante qu'auparavant la dimension environnementale de l'agriculture, à travers notamment l'instauration du découplage et la conditionnalité des aides au respect de certaines exigences environnementales. Avec ce système, l'Union Européenne est en mesure de répondre à ses engagements internationaux en limitant les effets distorsifs de ses aides tout en garantissant un revenu minimum aux agriculteurs. En théorie, les choix de productions de l'exploitant devraient être exclusivement guidés par la logique de marché, par l'évolution des prix.

Malgré tout, bien que quasiment constant (outre la modulation ou une éventuelle diminution au titre d'une sanction), le montant des aides et la conditionnalité qui l'accompagne ne sont pas dénués d'effets sur les différentes variables. Par variables, j'entends spécifiquement la variable des prix agricoles, celle du volume de production, et celle de la variable du coût de production.

Si on isole les effets de l'évolution des prix avec ceux liés aux DPU sur les différentes variables, il est possible que l'on obtienne une logique similaire à ce qui suit.

S'agissant de l'effet des DPU sur l'économie agricole, on obtiendrait :

- Une influence nulle du montant des aides directes sur la variable des prix,
- Une influence sur le niveau du volume de production, du fait des nouveaux seuils de rentabilité optimale que son découplage suggère,
- Une influence sur le niveau des coûts de production, à la hausse en raison de l'évolution des pratiques agricoles (voir encadré 3 : « L'acceptabilité de la conditionnalité à travers les coûts qui y sont associés »).

La variable des prix va quand à elle jouer sur le niveau du volume de production en améliorant ou en dégradant sa rentabilité selon qu'ils augmentent ou diminuent. Elle aura de ce fait un effet indirect sur la variable des coûts, car ils prendront plus ou moins d'importance dans le calcul de rentabilité de l'exploitant. La baisse de la rentabilité liée au niveau des coûts de productions serait atténuée dans l'hypothèse d'un prix élevé. Le coût d'opportunité serait en revanche augmenté dans le cas de figure où l'agriculteur renoncerait à cultiver une parcelle de son exploitation.

Nous avons pu voir quels étaient les effets de l'évolution des prix et de l'octroi des DPU sur les variables touchant à l'économie de l'exploitation. C'est avec le paragraphe qui suit que je vais tenter de considérer les effets conjoints de ces deux facteurs.

### ***3.2. Le respect de la conditionnalité des aides à travers trois hypothèses de rendement agricole***

Il est important de signaler que la réflexion qui va suivre se base exclusivement sur des éléments qui ne seront pas chiffrés, son principal objectif étant de refléter les tendances agricoles probables à venir. Il ne s'agit donc pas d'avoir comme ambition d'établir un ensemble de données statistiques qui demanderaient une simulation et une réflexion à travers un modèle analytique plus profond. L'ambition de ce travail est bien de tenter de mettre en évidence les attitudes susceptibles d'être adoptées par l'exploitant selon telle ou telle hypothèse. Les hypothèses envisagées auront vocation à donner un cadre à l'environnement politico-économique de l'exploitation.

Ainsi, la première hypothèse s'attachera à une évolution du prix des céréales stable avec l'application de la PAC antérieure 2003. Cette situation correspond approximativement à celle

***Encadré 3 : L'acceptabilité de la conditionnalité à travers les coûts qui y sont associés***

Le rapport du coût provenant de la mise en œuvre de la conditionnalité des aides avec le taux de dissuasion découlant de la non-conformité à la législation de l'exploitation mérite quelques précisions : c'est en effet l'importance des coûts de mise en conformité qui peut jouer sur le degré d'acceptation des agriculteurs vis-à-vis de la conditionnalité, selon l'importance de son caractère dissuasif. L'importance des coûts liés à la conditionnalité variera selon la situation de l'exploitant à l'égard du respect des 19 directives et des BCAE, selon le montant du coût lié à la mise en conformité, et selon l'impact d'une éventuelle pénalité sur la situation financière de l'exploitation. Pour se rendre compte de la teneur de ce rapport coût de conformité / taux de dissuasion et donc de la perception de la conditionnalité par l'exploitant, il s'agit dans un premier temps de s'interroger sur le degré de dépendance des agriculteurs vis-à-vis des aides directes, et ensuite de s'interroger sur l'ampleur des coûts engendrés par la conditionnalité.

Ainsi, le taux de dépendance s'obtient en faisant le rapport du montant des subventions d'exploitation sur le résultat d'exploitation agricole. Pour ce qui est des grandes cultures, on obtient en 2007 un taux de dépendance aux subventions d'exploitation égale à 64,2%. Les éleveurs de bovins sont quand à eux dépendants pour plus de 154% aux subventions. (Source : agreste)

S'agissant des coûts, on pourra constater, à travers l'exemple de l'implantation d'une surface de couvert environnementale, qu'ils sont multiples et relativement contraignants. L'agriculteur observera une augmentation de ses coûts du fait de la pratique de l'entretien mécanique voir manuel de la bande enherbée, de la mise en place d'un couloir d'accès, de la diminution des rendements de l'exploitation (le coût d'opportunité est d'autant plus important que la bande enherbée en en générale située sur une terre très fertile en raison de sa proximité avec un cours d'eau), d'une augmentation de son temps de travail et dans une moindre mesure, un coût lié à la recherche des informations relatives à la réglementation. La surface de couvert environnementale lui procurera en revanche des économies en produits phytosanitaires et en produits fertilisants.

connue par l'agriculture européenne en 2005. La seconde hypothèse envisagera une évolution des prix stable avec la mise en œuvre de la conditionnalité. Cette hypothèse correspond aux études de prospectives élaborées au lendemain de la réforme de 2003 (voir annexe 6 : « Les impacts économiques de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003 »), mais on peut imaginer également que même dans un contexte d'augmentation des prix, l'agriculture n'est pas un secteur assez réactif pour pouvoir y réagir instantanément. C'est pourquoi il est possible de rattacher cette hypothèse à la situation vécue par l'entreprise agricole en 2006 et 2007. Avec la dernière hypothèse, on tentera d'établir les réactions probables de l'exploitant dans un contexte de forte hausse du prix des céréales, avec la mise en œuvre de la conditionnalité dans un premier cas, et avec le refus de la mise en œuvre de la conditionnalité dans un second cas. Le choix de l'exploitant, guidé en fonction des caractéristiques de l'une ou l'autre des hypothèses, se traduira par le recours à une augmentation des rendements agricoles ou au contraire à une baisse des rendements, avec en perspective, la recherche de la maximisation du profit. Il faut également signaler que les trois hypothèses se suivent les une après les autres dans le temps. Ainsi, il faut par exemple appréhender les variations d'une hypothèse en fonction du choix opéré lors de l'hypothèse précédente.

L'exploitation qui fera l'objet de cette étude sera une exploitation de grandes cultures, et la mise en œuvre de la conditionnalité sera étudiée à travers l'exemple de l'implantation d'une surface en couvert environnemental.

❖ L'hypothèse de prix stable et de la PAC antérieure à celle de 2003 (sans conditionnalité) :

T-1

Dans le cas de figure où l'exploitant recherche des rendements plus faibles :

- La valeur de la production diminue, en raison d'une diminution des volumes,
- Les coûts de production diminuent,

- Le montant des aides allouées diminuent également.

Dans le cas de figure où l'exploitant recherche des rendements plus important :

- La valeur de la production devrait augmenter en raison d'une augmentation des volumes,
- Les coûts de production sont plus élevés. Ils se traduisent par une plus grande consommation en produits fertilisant, en pesticides, ou par une plus forte irrigation,
- Le montant des aides directes est plus important, car il est couplé à la production.

En T-1, on considère que la diminution des coûts de production n'est pas suffisante pour permettre une diminution de la valeur de la production et du montant des aides de la PAC. Le choix opéré par l'exploitant devrait être alors le choix des rendements plus forts afin de mieux profiter de l'augmentation des aides de la PAC qui s'y reporte.

❖ L'hypothèse de prix stable, avec la mise en œuvre de la conditionnalité des aides : T

Dans le cas de figure où l'exploitant décide d'opter pour la recherche de rendements plus faible :

- La valeur de la production devrait alors diminuer, en raison de la diminution des volumes,
- Les coûts de production, exprimés à travers la consommation de fertilisants et de pesticides devraient également diminuer,
- Un nouveau coût apparaît, celui de la mise en œuvre de la conditionnalité,
- Un coût d'opportunité apparaît également. Je le distingue du coût de la conditionnalité car l'effet d'une augmentation des prix est inverse,

- Le montant des aides varie sensiblement, à la baisse, en raison de l'application de la modulation.

Dans le cas de figure où l'exploitant opte à nouveau pour des rendements élevés :

- La valeur de la production n'évoluerait pas, les volumes et les prix étant similaires à T-1.
- Les coûts de production seraient également similaires, l'utilisation d'engrais ou de pesticides étant tout aussi intensive qu'en T-1.
- Le coût de la mise en œuvre de la conditionnalité apparaît.
- Le coût d'opportunité également.
- Le montant des aides est similaire à T-1, malgré une baisse expliquée par la modulation.

Dans cette hypothèse, l'exploitant qui fera le choix de l'extensification de sa culture devrait être en mesure d'atteindre son seuil de rentabilité maximum. En effet, dans l'hypothèse contraire, la valeur de la production serait la plus importante, mais les coûts seraient plus élevés que dans le premier cas de figure, alors que les coûts issus de la mise en œuvre de la conditionnalité seraient similaires. Qui plus est, que le niveau de production baisse ou pas, le montant des aides allouées reste le même. On peut supposer que l'agriculteur aurait plutôt tendance à adopter la première hypothèse.

Dans les faits, c'est bien ce que l'on peut observer, puisque la surface de production des céréales français a chuté de 18% sur la période allant de 2006 à 2007.

- ❖ L'hypothèse d'une augmentation forte du niveau des prix, et du maintien de la mise en œuvre de la conditionnalité : T+1

Dans le cas de figure du maintien d'une production aux rendements faibles :

- La valeur de la production devrait augmenter. Malgré un volume similaire à T, c'est l'augmentation des prix qui vient augmenter la valeur.
- Les coûts de production devraient être similaires, l'agriculteur n'ayant pas fait le choix d'intensifier le rendement de la production.
- Le coût de mise en œuvre de la conditionnalité reste le même.
- En revanche, le coût d'opportunité augmente, en fonction de l'augmentation des prix. C'est le revenu auquel l'agriculteur renonce en respectant la conditionnalité qui augmente.
- Le montant des aides reste similaire.

Dans le cas de figure où l'exploitant décide d'augmenter les rendements de son exploitation :

- La valeur de la production devrait augmenter, mais nettement plus que dans le premier cas de figure puisqu'elle serait à la fois expliquée par l'augmentation des prix et par la hausse du rendement.
- Les coûts de production devraient augmenter en raison de la hausse de la rentabilité de la culture.
- En revanche, les coûts issus de la mise en œuvre de la conditionnalité restent les mêmes, la recherche de rendements plus forts ne s'applique pas pour cette parcelle de terrain.
- Le coût d'opportunité augmente, plus fortement que dans le premier cas de figure. Il est expliqué par la perte de revenu engendré par la hausse des prix et par la hausse des rendements de l'exploitation.
- Le montant des aides reste similaire.

Dans cette hypothèse, il semble que l'agriculteur ait tout intérêt à intensifier le rendement de son exploitation, car la hausse des coûts que cela génère devrait être couverte par l'augmentation des prix. De plus, les coûts découlant de l'implantation d'une bande enherbée restent les mêmes, quelque soit le choix de production. Qui plus est, le choix pour l'intensification, c'est aussi un moyen de faire face à l'augmentation du coût d'opportunité qui a lieu dans les deux cas de figure.

- ❖ L'hypothèse d'une augmentation forte des prix, et du non respect des exigences de la conditionnalité : T+1'.

Dans le cas de figure où l'exploitant maintient des rendements faibles :

- la valeur de la production devrait augmenter : elle devrait augmenter en raison de l'augmentation des prix, mais les volumes devraient être également légèrement en hausse, en raison de la mise en culture de la parcelle en couvert environnementale en T.
- Les coûts de production devraient légèrement augmenter, en raison de la protection et de la fertilisation de l'ancienne bande enherbée.
- Les coûts issus de l'implantation de la bande enherbée diminuent, ils sont annulés.
- Le coût d'opportunité devient nul également.
- Le montant des aides diminue du montant de la sanction encourue du fait du non respect de la conditionnalité.

Dans le cas de figure où l'exploitant décide d'augmenter ses rendements :

- La valeur de la production devrait tout d'abord augmenter en raison de l'augmentation des prix. Elle devrait ensuite augmenter en raison de l'augmentation de son volume

qui serait expliqué à la fois par une hausse des rendements et par la mise en culture de l'ancienne surface en couvert environnementale.

- Les coûts de production devraient augmenter, en raison de la recherche de rendement plus fort et par la mise en culture de l'ancienne bande enherbée.
- Les coûts issus de l'implantation de la bande enherbée sont annulés.
- Le coût d'opportunité également.
- Le montant des aides diminuent du même montant que dans le premier cas de figure, en raison du non respect d'une exigence de la conditionnalité des aides.

Dans cette hypothèse, il semble que l'exploitant agricole ait plus intérêt à augmenter le niveau de ses rendements, car l'augmentation des coûts de productions découlant de ce choix seront absorbés par l'augmentation des prix. Qui plus est, l'impact financier issu de la diminution des aides, d'un montant similaire dans un cas comme dans l'autre, sera moins lourd à supporter pour ce qui est du deuxième cas de figure, en raison d'une hausse de la valeur de la production plus importante.

De manière générale, c'est bien le retour à une tendance pour l'intensification des grandes cultures qui est observée depuis le début de cette année (voir figure 8) : il s'agit là d'un retournement de la tendance par rapport à 2006 et 2007. En effet, la surface de production de blé serait l'une des surfaces qui augmenterait le plus en 2008 (+6%). L'agreste estime que la production de blé augmenterait de plus de 5 millions de tonnes. 2,2 millions seraient expliqués par l'augmentation des surfaces mises en culture, et 2,7 millions seraient expliqués par l'augmentation des rendements. De même, la surface de production de maïs augmente de 9%, elle retrouve alors son niveau de 2005. L'agreste voit en la flambée des prix et la suspension de l'obligation de mise en jachère l'origine de ce retournement de tendance.

Il est toutefois intéressant de mentionner que c'est la surface de colza qui diminue en 2008, de plus de 11%. Malgré l'incitation de l'Union Européenne à cultiver le colza, c'est la moindre hausse des prix pour cette culture vis-à-vis du blé ou du maïs, doublée de la baisse de la prime européenne d'aide aux cultures énergétique de 30% qui expliquerait ce désintéressement. Ce changement d'attitude peut être révélateur du comportement environnemental adopté par les agriculteurs et de leur intérêt relatif à l'engagement dans une MAE.

Concernant les deux dernières hypothèses émises dans ce paragraphe, le choix par l'exploitant de respecter ou non les exigences minimales imposées par la conditionnalité reste difficile à déterminer. Le penchant pour l'une ou l'autre des hypothèses sera déterminé en fonction de la capacité de la conditionnalité à conserver son efficacité dissuasive. Il semblerait qu'actuellement, au regard de l'importance du taux de dépendance aux aides de la PAC auquel elles sont attachées, les grandes cultures ne soient pas en mesure de se permettre de souffrir d'une baisse minimale des aides de 3%.

**Figure 8**

**En 2008, ce sont les surfaces de céréales qui progresseraient le plus**

Cultures	Variations des surfaces en milliers d'hectares 2008/2007	Evolution des surfaces en % 2008/2007
Céréales	475	5,2
Dont blé tendre	310	6,5
Dont maïs	140	9,1
Dont colza	-185	-11,5

**En 2007, le rendement des céréales est en baisse**

Cultures	Evolution des rendements (en %) : 2007/moyenne des 5 années précédentes
Céréales	-6,4
Dont blé tendre	-10,5
Dont maïs	13
Dont colza	-12,1

Nous avons toutefois pu mettre en évidence le fait que ce taux de dissuasion soit indépendant des variables économiques telles que la variable des prix, et l'objet de ce travail porte donc sur la question de la relative efficacité des instruments de régulations environnementales, susceptibles d'être diminuée par cette dernière variable.

Dans le cas des deux dernière hypothèses, l'exploitant choisira de respecter la conditionnalité (dans le cas de figure où il opte pour une intensification des rendements) à la condition que le résultat estimé en T+1 soit plus important qu'en T+1'. Dans son cadre de réflexion, il semble qu'il ait à intégrer plusieurs éléments clé, dans le but de maximiser son profit, qui détermineront le caractère plus ou moins dissuasifs de la conditionnalité. L'impact du taux de dépendance aux aides directes et du montant de la diminution de l'aide sur la perception du coût d'opportunité et celui de la mise en œuvre des exigences environnementales, et du niveau des prix, sera décisif quand à l'issue du choix décidé par l'exploitant. C'est donc l'efficacité dissuasive de la conditionnalité à travers son taux de diminution des aides qui est mise en jeu à travers cette réflexion.

Cette rapide réflexion nous amène à mettre en avant les éléments ou les variables non intégrés par les politiques de régulation, affectant de ce fait leur efficacité.

### ***3.3. L'efficacité relative des instruments de régulations pour la préservation de l'eau***

Plusieurs éléments nous permettent de penser que l'efficacité des moyen de régulation peuvent être mise à mal selon la nature du contexte économique dans lequel l'exploitant arrête ses choix de production. Cette perte d'efficacité est probablement expliquée du fait que les éléments constitutifs des instruments de régulations semblent ne pas intégrer l'ensemble des variables qui conditionnent le comportement de l'exploitant. Les différentes « forces motrices » ne sont pas toutes prises en compte. A la base de ce constat, on aboutit à plusieurs observations tenant à la fois à la conditionnalité ainsi qu'aux MAE.

### *3.3.1. L'efficacité relative de la conditionnalité*

En premier lieu, avec l'instauration de la conditionnalité à l'ensemble des aides au respect d'exigences environnementales, il semble que l'Union Européenne n'ait pas su répondre au défis qui voulait de répondre à la fois aux engagements internationaux, à travers la libéralisation du modèle d'échange, et à la fois à l'enjeu environnemental et à celui de la protection de l'eau, à travers un mécanisme de régulation contraignant. Il semble que le système de la conditionnalité des aides soit un système qui repose trop sur l'espoir d'une relative stabilité des prix agricoles. Cet espoir n'est pas fondé dans la mesure où l'Union Européenne s'est engagée à baisser le degré de son intervention sur le marché. La baisse du soutien aux prix, la baisse des moyens d'actions et la baisse des moyens de contrôle sur les prix tend à augmenter le risque d'instabilité des cours. Dans cette optique, on pourra regretter que le taux de pénalité financière encourue en cas de non respect des exigences dictées par la conditionnalité ne soit pas indexé sur la valeur ajoutée de l'exploitation, et indirectement sur le niveau des prix, car les évolutions du prix du marché sont plus déterminantes qu'auparavant. On pourra regretter ensuite que le montant des DPU soumis à la conditionnalité ait été calculé en France sur la base du montant des aides couplées à la production perçues entre 2000 et 2002. En effet, l'agriculteur qui avait fait le choix de respecter certaines exigences environnementales en passant par l'extensification de son exploitation durant la période de référence se verra pénalisé par rapport à d'autres exploitants qui n'ont pas suivi la même démarche à la même époque, alors même qu'il a fourni un effort environnemental.

Enfin, il semblerait que la conditionnalité des aides n'intègre pas suffisamment le coût de l'accès à l'information par l'agriculteur des exigences formulées. Effectivement, on peut observer une forme de « flou » réglementaire ambiant, qui vient atténuer l'efficacité du système. Ce flou est essentiellement dû à la difficile transposition des directives visées par la conditionnalité. Selon l'ambiance politique ou encore la force des lobbies en présence, une

directive européenne peut éventuellement souffrir d'une mise en œuvre nationale longue et subir de nombreuses restructurations. La transposition peut également soulever des difficultés en raison d'une possible incohérence des textes européens, du fait de la longueur des débats qui opposent les Etats membres, qui doivent décider à la majorité qualifiée. C'est par exemple ce que l'on peut constater à travers la directive nitrate, pour laquelle on peut observer un certain clivage entre « éleveurs-céréaliers » au regard des dispositions de la directive et de sa mise en œuvre, au profit des céréaliers. Alors que les éleveurs doivent respecter une quantité d'azote minimale de 170kg/ha, aucune norme n'a été fixée dans le cas des céréaliers. C'est en revanche un programme spécifique d'accompagnement des éleveurs qui a du être mis en place. Il faut souligner que l'efficacité environnementale de la conditionnalité est déterminante quand à son acceptation par le reste de la société. En effet, le respect des exigences environnementales constitue le seul élément qui légitimise l'octroi aux agriculteurs d'une aide financière sans obligation de produire, il s'agit là de la seule contrepartie financière demandée aux exploitants.

### ***3.3.2. L'efficacité relative des MAE***

Alors que le modèle de la conditionnalité repose sur une forme de régulation contraignante, ou dissuasive, les mesures du second pilier de la PAC, et plus précisément les MAE, reposent sur un modèle d'incitation financière. C'est en revanche ces dernières qui intègrent le plus l'ensemble des variations économiques qui affectent l'exploitation, puisque elles octroient à l'exploitant une aide en fonction d'un service environnemental rendu allant au-delà des exigences réglementaires, une aide calculée en fonction de la perte du revenu occasionnée par un tel service. C'est bien là justement la question financière qui est susceptible de nuire à l'efficacité d'un tel système. Alors que l'Union Européenne se limite à cofinancer ce type d'action, par l'intermédiaire du FEOGA, c'est la capacité budgétaire des différents Etats-

membres à supporter ces mesures, diminuée dans un contexte de hausse des prix, qui jouera sur leurs efficacités régulationnistes.

C'est aussi cet aspect contractuel du rapport entre l'exploitant et les organismes publics qui nuit à l'efficacité du système. En effet, la contractualisation sur la base du rapport individuel et la dispersion géographique de chacun des exploitants bénéficiaires des aides semble pouvoir réduire l'impact environnemental de la MAE.

On pourra enfin poser le problème de la faible articulation entre les différentes mesures existantes pour la préservation de la pollution de l'eau d'origine agricole. Par exemple, entre le mécanisme des zones-vulnérables, le mécanisme de certaines MAE telles que les « engagements phyto » et encore d'autres programmes d'actions tels que les programmes « Ferti-Mieux », on peut observer une forme de dispersion des réalisations.

#### ***4. Conclusion***

Alors le secteur agricole est en proie à une libéralisation progressive, les variables économiques déterminent de plus en plus un choix particulier de production. Dans ces conditions, l'intégration des systèmes de régulation environnementale dans le processus décisionnel de l'agriculteur est de moins en moins évident.

De manière générale, l'ensemble de ces dispositifs ne peuvent pas se révéler entièrement efficace sans qu'il y ait en parallèle l'existence d'un système de contrôle pour la mise œuvre des exigences minimales ou encore de celles issues de la contractualisation (voir encadré 4 : « Le contrôle des pratiques agricoles : explications rapides du système »). C'est le caractère tenant à la pression environnementale sur le terrain qui est ici en jeu.

C'est aussi dans cette optique que certaines formes de régulation prennent alors toute leur importance et toute leur pertinence. Par le biais de méthodes favorisant des outils tels que l'apprentissage collectif, le monde agricole pourrait devenir son propre acteur du maintien de

la qualité de l'eau en adoptant de lui-même des pratiques responsables. Ce sont des instruments qui n'obtiendraient peut être pas le même degré d'efficacité sur le court terme que

***Encadré 4 : Le contrôle des pratiques agricoles : explications rapides du système***

Ils sont organisés par les DDAF ou les DDEA de chaque département. Ces institutions vérifient le respect de certains aspects représentatifs des exigences devant être tenues par l'exploitant. Les agents effectuent également un contrôle documentaire relatif à l'état des eaux à proximité de l'exploitation, communiqué par la Police des Eaux. Le processus de contrôle fonctionne selon un système de points qui retranscrit les anomalies observées. Le nombre de points obtenus à l'issue du contrôle donne lieu ou pas à la détermination d'un taux de diminution des aides.

ne pourrait l'obtenir une mesure d'ordre financière, mais elles demeurent intéressantes du fait de leur indépendance totale avec les diverses variables économiques, et on peut espérer que leur efficacité sur le long terme puisse être prometteuse. L'apprentissage collectif repose avant tout sur la coopération et sur une logique de participation, avec comme but le fait que chaque acteur puisse intégrer dans sa réflexion les enjeux auxquels il doit faire face. C'est dans ce sens que se sont développées les opérations « Ferti-Mieux », axées sur le volontariat, l'échange, l'information, et la réflexion partagée afin de procurer des conseils aux agriculteurs, d'améliorer leurs connaissances et moyens à leurs portés pour une réduction de la pollution des eaux. L'évaluation des opérations « Ferti-Mieux » atteste des excellents résultats obtenus par cette démarche.

## **Conclusion générale**

Les institutions internationales, dont la mission au final reste la recherche du maintien des facteurs de paix dans le monde, sont en état d'alerte. Le FMI déclarait au mois de mars dernier devant les télévisions du monde entier son aveu d'impuissance à résoudre la situation dans un délai de court terme, et voyait des cas de famines ou de malnutritions à venir comme des faits inévitables. Cet aveu d'impuissance résonne quelque part avec l'aveu de l'échec des politiques économiques agricoles menées par les institutions internationales en faveur du développement au cours de ces 20 dernières années.

Les contraintes quand à l'augmentation du niveau de production agricole au sein de ces régions les plus défavorisées semblent être principalement d'ordres politiques, économiques et sociales avant d'être environnementales, car elles semblent pouvoir bénéficier d'un potentiel naturel favorable. Au regard de l'ensemble de ces facteurs, résoudre la crise pour ces pays signifie une restructuration complète de leur mode de développement agricole. Dans cette optique, la baisse des prix prévue pour l'automne prochain sera avant tout le fait de l'augmentation de la production agricole des pays capable d'agir à court terme, je pense en particulier à l'agriculture européenne, une agriculture intensive, bénéficiant d'une politique agricole.

A ce propos, les systèmes de régulation axés sur l'interventionnisme seraient à même de fausser l'équilibre de la mécanique du marché agricole mondiale. On demande aux pays optant pour un système de régulation de ne plus se doter d'une politique de soutien aux prix internes ou encore de ne plus pratiquer un soutien aux exportations, autant de mécanismes qui comportent de nombreux effets distorsifs sur l'économie agricole mondiale. Les pays bénéficiant d'une telle politique sont en mesure d'exporter des produits agricoles à perte, mais ils se protègent également de la concurrence de pays tiers à plus faibles coûts de production grâce à une forte barrière douanière, faussant du même coup l'ajustement d'un prix d'équilibre vers le bas. L'ensemble de ces aspects distorsifs rendrait impossible pour certaines régions du monde la réunion des facteurs socio-économiques qui permettraient le décollage de

leur agricultures. A l'opposé, une libéralisation agricole trop poussée laisserait les économies de tous les pays sans aucun moyen de se prémunir contre les fluctuations mondiales parfois brutales et irrégulières, portant atteinte du même coup au climat de sécurité pourtant profitable au développement de ce secteur.

Pour certain, les systèmes de régulation trouvent leur légitimité par le soutien à l'agriculture à travers son caractère multifonctionnel, en terme de développement rural, et par leur capacité à orienter les comportements vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

La réforme de la PAC en 2003 a tranché entre tous ses enjeux, en acceptant de libéraliser progressivement l'agriculture européenne tout en préservant un système de garantie des revenus sans pour autant qu'ils ne comportent d'effets distorsifs. Ce système de garantie est toutefois soumis à la condition du respect de mesures environnementales. Par l'intermédiaire de ce système, l'agriculteur est financièrement incité à adopter des pratiques favorables à la préservation de l'environnement, et notamment de l'eau, en mettant en place une surface en couvert environnementale au sein de son exploitation, et prioritairement le long des cours d'eau, ou encore, à travers le respect des exigences dictées par la directive nitrates.

L'ensemble de ces dispositifs, favorables à la préservation de la ressource en eau, sont toutefois mis à mal avec l'augmentation brutale des prix qui a lieu depuis près de deux ans. Bien que la dépendance des agriculteurs vis-à-vis des aides directes soit forte, la sanction encourue du fait du non respect de la conditionnalité n'est pas établie en fonction des revenus gagnés mais uniquement en fonction de la gravité de la faute commise et en fonction du montant des aides allouées. Le seuil au-delà duquel la sanction financière n'est plus assez dissuasive pour respecter les mesures environnementales doit alors être mesuré au regard des coûts engendrés par la mise en œuvre du respect de la conditionnalité, et particulièrement aux coûts d'opportunités supportés par l'exploitant.

L'augmentation soudaine des prix étant aussi spectaculaire qu'imprévue, aucune des études de perspectives économiques n'ont pas véritablement su intégrer la variable des prix dans leur

réflexion sur la mise en œuvre de la conditionnalité et l'impact sur les pratiques agricoles. C'est pourtant une variable fondamentale qui est en mesure de nuire profondément à l'efficacité dissuasive du système, à l'orientation des pratiques agricoles vers une meilleure prise en compte de la ressource en eau. Dans le contexte d'un tel système, seules les actions de régulations basées sur le volontariat et l'apprentissage collectif, indépendantes de toutes variables économiques, semblent être en mesure de conserver l'intégralité de leur efficacité pour ce qui est de la lutte contre la pollution des eaux d'origine agricole.

**BIBLIOGRAPHIE**

Agence de l'eau Rhin-Meuse, « Lutte contre la pollution des cultures », 2007,  
[http://www.eau-rhin-meuse.fr/observatoire/depollution/agriculture/phyto\\_edl.htm](http://www.eau-rhin-meuse.fr/observatoire/depollution/agriculture/phyto_edl.htm)

Agence de l'eau Rhin-Meuse, « La redevance pour pollution diffuse », 2007, [http://www.eau-rhin-meuse.fr/tlch/9emepg/pol\\_dif.pdf](http://www.eau-rhin-meuse.fr/tlch/9emepg/pol_dif.pdf)

Agence de l'eau Rhin-Meuse, « Lutte contre la pollution des élevages », 2007,  
[http://www.eau-rhin-meuse.fr/observatoire/depollution/agriculture/pollution\\_elevage.htm](http://www.eau-rhin-meuse.fr/observatoire/depollution/agriculture/pollution_elevage.htm)

Agence européenne pour l'environnement, « Intégration de l'environnement dans la politique agricole de l'UE : Rapport d'évaluation basé sur les indicateurs IRENA », *Office des publications officielles des Communautés européennes*, 2005, 64 p.

Agrete, « Suspension des jachères obligatoires et flambée des cours profitent au blé tendre », *Agrete synthèses – Grandes cultures*, n°2008/16, avril 2008,  
<http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/syntheseecultures0804.pdf>

BOLOPION P., « Les Nations unies cherchent une stratégie pour enrayer la crise alimentaire mondiale », *Le Monde*, 30 Avril 2008.

BOLOPION P., « M. de Schutter prédit " la fin de la nourriture à bas prix " », *Le Monde*, 3 Mai 2008.

BUREAU J-C., DECREUX Y., GOHIN A., « La libéralisation des échanges agricoles dans le cadre de l'OMC : impacts économiques », *L'agriculture, nouveaux défis*, 2007, pp. 143-151.

BUTAULT J-P., « la réforme de la PAC de 2003 : ère nouvelle ou fin de la PAC ? », *L'agriculture, nouveaux défis*, 2007, pp. 153-165.

CARAMEL L., « La montée en puissance des agrocarburants risque d'exacerber les pénuries alimentaires », *Le Monde*, 13 Mars 2008.

CARPY-GOULARD F., DANIEL K., KEPHALIACOS C., MOSNIER C., RIDIER A., VAN DE MOORTELE C., « Conditionnalité des aides directes : Impact de la mise en œuvre de certaines BCAA et de la mesure de maintien des pâturages permanents », *Notes et études économiques*, n°24, Août 2006, pp. 137-164.

Chambre régionale d'agriculture de Lorraine, « Agri-mieux en région Lorraine », décembre 2006, <http://www.cra-lorraine.fr/fichiers/plaquette-agrimieux.pdf>

CHIA E., BARBIER M., « Gestion de la qualité de l'eau : apprentissage collectif et rôle des prescripteurs », *Cahiers Agricultures*, 1999, pp. 109-117.

CLAVREUL L., FAUJAS A., « Matières premières agricoles : des hausses de prix explosives. », *Le Monde*, 5 Avril 2008.

CLAVREUL L., « La spéculation sur les matières premières affole le monde agricole », *Le Monde*, 24 Avril 2008.

Communauté Européenne, « Règlement (CE) No 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs », Septembre 2003, 69 p.

DELÉAGE E., « L'agriculture durable : utopie ou nécessité ? », *Mouvements*, n°41, Septembre-Octobre 2005, pp.64-69

DEGLISE F., « Appel à la révolution agricole », *Le devoir*, 19 Avril 2008.

DRAF – SRPV Lorraine, « Voies de transfert de pesticides vers les eaux superficielles et souterraines », Mars 2005, [http://draf.lorraine.maapar1.agriculture.gouv.fr/fichiers/43\\_05\\_Mecanismes\\_de\\_transferts.PDF](http://draf.lorraine.maapar1.agriculture.gouv.fr/fichiers/43_05_Mecanismes_de_transferts.PDF)

DUPAUL R., « Grosse indigestion », *La presse*, 7 Avril 2008.

Editorial, « Manger ou conduire ? », *Le Monde*, 13 Mars 2008.

GODARD O., BEAUMAIS O., « Économie, croissance et environnement. De nouvelles stratégies pour de nouvelles relations », *Revue Economique*, vol. 44, n°7, 1993, pp. 143-176.

GOUIN D.-M., « La performance économique comparée des systèmes de Régulation du secteur laitier, une analyse internationale », *Notes et études économiques*, n°24, Décembre 2005, pp. 99-133.

GROLLEAU G., NZOUGHI N., THIEBAUT L., « Les instruments volontaires : Un nouveau mode de régulation de l'environnement ? », *Revue Internationale de Droit Economique*, 2004, pp. 461-481.

KEYNES J., « De l'autosuffisance nationale », *L'Economie Politique*, Mars 2006, n°31, p. 7-18.

La documentation française, « La politique de l'eau (1964-2004) - Le bilan de la lutte contre la pollution : des résultats insuffisants, un débat politique difficile », avril 2004, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau/eau-ressource-preserver/bilan-lutte-pollution-eau/>

La documentation française, « La politique de l'eau (1964-2004) - Le principe du pollueur-payeur », avril 2004, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau/eau-ressource-preserver/principe-pollueur-payeur/>

LAVOUX T., « L'information environnementale : nouvel instrument de régulation politique en Europe ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n°2, 2003, pp. 177-194.

LE GRAND T., « Croissance de la population mondiale et environnement : les enjeux » *Cahiers québécois de démographie*, vol. 27, n° 2, 1998, pp. 221-252.

Les ministères chargés de la consommation, de la santé, de l'agriculture et de l'écologie, « Plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides 2006-2009 », Juin 2006, 102 p.

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Argumentaire relatif aux engagements unitaires réduction du nombre de doses homologuées de traitements Phyto 4, Phyto 5 et Phyto 6 », 2007, [http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/prevention-des-pollutions/produits-phytosanitaires/downloadFile/FichierAttache\\_1\\_f0/Annexe\\_4\\_-\\_Argumentaire\\_IFT.pdf?nocache=1194456158.68](http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/prevention-des-pollutions/produits-phytosanitaires/downloadFile/FichierAttache_1_f0/Annexe_4_-_Argumentaire_IFT.pdf?nocache=1194456158.68)

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Conditionnalité 2008, BCAE », 2008, [http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module\\_pac\\_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache\\_3\\_f0/paquet3-BCAE-2008.pdf?nocache=1205321413.82](http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module_pac_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache_3_f0/paquet3-BCAE-2008.pdf?nocache=1205321413.82)

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Conditionnalité 2008, domaine environnement », fiches environnement II, IV et V, 2008, [http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module\\_pac\\_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache\\_2\\_f0/paquet2-Environnement-2008.pdf?nocache=1205321383.61](http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module_pac_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache_2_f0/paquet2-Environnement-2008.pdf?nocache=1205321383.61)

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Conditionnalité 2008, introduction générale », 2008, [http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module\\_pac\\_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache\\_1\\_f0/paquet1-Intro-2008.pdf?nocache=1205321306.91](http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module_pac_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache_1_f0/paquet1-Intro-2008.pdf?nocache=1205321306.91)

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Contrats d'agriculture durable », 2007, <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/exploitations-agricoles/contrats-d-agriculture-durable-cad>

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Guide des contrôles PAC », 2008, [http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module\\_pac\\_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache\\_7\\_f0/guidecontroles180708.pdf?nocache=1216368727.05](http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module_pac_dpu/la-conditionnalite/downloadFile/FichierAttache_7_f0/guidecontroles180708.pdf?nocache=1216368727.05)

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Les instruments économiques disponibles et en préparation. Le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) », 2003,

<http://agriculture.gouv.fr/sections//thematiques/environnement/les-instruments-economiques-disponibles-et-en-preparation-le-programme-de-maitrise-des-pollutions-d-origine-agricole-pmpoa>

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Les mesures agroenvironnementales pour des pratiques agricoles innovantes et respectueuses de l'environnement », 2005,  
<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/exploitations-agricoles/aides-aux-exploitations/les-mesures-agroenvironnementales-pour-des-pratiques-agricoles-innovantes-et-respectueuses-de-l-environnement/>

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Plan de développement rural national », Novembre 2006, 346 p.

Ministère de l'agriculture et de la pêche, « Prévention des pollutions », 2003,  
<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/prevention-des-pollutions>

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, « Pollutions d'origine agricoles: le PMPOA (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole) », juin 2002, <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/html/20020606.html>

MOLLARD A., CHATELLIER V, CODRON J-M., DUPRAZ P., JACQUET F.,  
 « L'agriculture contre l'environnement ? Diagnostic, solutions et perspectives économiques », *Annale des mines*, Avril 2003, pp. 37-59

MOLLARD A., « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°66, 2003, pp. 28-54.

PONTVIANNE A., « L'agriculture à l'OMC : libéralisation, développement et souveraineté », *L'agriculture, nouveaux défis*, 2007, pp. 123-142.

PONTVIANNE A., « Les grandes agricultures mondiales face à la libéralisation », *L'agriculture dans le monde, L'agriculture, nouveaux défis*, 2007, pp 107-122.

TAUBER M., « Politiques environnementales et agriculture », *L'agriculture, nouveaux défis*, 2007, pp. 207-212.

TAUBER M., « Pressions et services environnementaux », *L'agriculture, nouveaux défis*, 2007, pp. 193-205.

THOMAS G., « Le commerce extérieur agroalimentaire de la France », *L'agriculture, nouveaux défis*, 2007, pp. 95-106.

TURCOTTE C., « Cultiver l'énergie », *Le Devoir*, 21 Avril 2008.

## Annexe 1 : L'agriculture dans le monde : aperçu



### *Les Etats-Unis :*

- Agriculture intensive, mécanisée, irriguée, spécialisée.
  - Représente 1,6% du PIB (3% pour le secteur agroalimentaire)
  - Deuxième exportateur agricole mondiale, mais la production se tourne de plus en plus vers son marché intérieur. (Avec l'apparition croissante des agro-carburants.)
  - Politique agricole très interventionniste par le biais des lois-cadres « Farm-Bill ».
- ESP (Estimation de soutien aux producteurs) : 22% des recettes brutes pour 1986-1988 ;  
16% pour 2003-2005



### *L'Union Européenne :*

- Une agriculture intensive, moderne, bénéficiant de réels avantages comparatifs (climats tempérés, possibilités d'irrigation élevées.)
- Représente 1,6% du PIB. (Le secteur agroalimentaire représente 12% de la valeur ajoutée industrielle.)

- Premier exportateur mondial, doublé du premier importateur mondial (bénéficie de tarifs douaniers préférentiels avec les pays du groupe « Afrique-Caraïbes-Pacifique » à l'OMC.)
- Politique agricole fortement interventionniste. (La PAC, dernièrement réformée en 2003)  
ESP : 41% des recettes brutes pour 1986-1988 ; 34% pour 2003-2005. (L'un des taux les plus élevés de l'OMC)



#### ***L'Australie :***

- Bénéficie de réels avantages comparatifs.
- Représente 3% du PIB en 2003
- Un pays largement exportateur, avec un excédent de 12 milliards de dollars. (monopole public d'exportation pour le blé, l' « Australian Wheath Board ».)
- Intervention publique très faible. ESP : 5% des recettes brutes pour 2003-2005, le deuxième taux le plus faible de l'OMC.



#### ***Le Brésil :***

- Des avantages comparatifs sans équivalent (Détient la 4ème plus grande surface agricole dans le monde, seulement 8% sont exploitées).
- Représente 5,8% du PIB.

- Un puissant exportateur qui ne cesse de prendre des parts de marché (augmentation des exportations en valeur de 6,9% par an entre 1990 et 2003). Un pays qui a vocation à devenir le premier exportateur mondial.
- L'intervention étatique prend des formes indirectes. L'ESP ne représente que 3% des recettes agricoles brutes pour 2003-2005, mais l'intervention se joue essentiellement sur la création d'externalités favorables pour le développement agricole, qui souffre du manque d'infrastructures.



***La Chine :***

- De faibles avantages comparatifs, avec seulement 16% de la surface du pays exploitable, et une faible productivité de la main d'œuvre.
- Représente 13% du PIB en 2003.
- Un pays très hétérogène selon les régions étudiées. De manière générale, c'est un faible exportateur, avec seulement 4,5% de la production en valeur exportée pour 2006. C'est toutefois un pays importateur net qui soutient fortement la demande agricole mondiale.
- Une politique interventionniste faible car elle ne concerne que la périphérie des villes. A l'échelle du pays, l'ESP ne représente que 7% des recettes brutes pour 2003-2005.



***L'Afrique sub-saharienne :***

- L'agriculture bénéficie d'un potentiel de développement important, bien que la productivité ait diminué de 12% au cours des vingt dernières années.
- Un secteur vital pour l'économie du pays, qui représente 30% du PIB.
- Une région du monde en voie de marginalisation s'agissant des exportations (Représente 3% des exportations agricoles mondiales en 2005 pour 8% à la fin des années 60). En effet, la capacité exportatrice de la région bute sur de nombreux goulots d'étranglements.
- La politique agricole reste instable et ne permet pas de créer un environnement commercial favorable.

## **Annexe 2 : l'augmentation des prix agricoles, peut on parler de crise structurelle ?**

La crise peut être perçue comme étant une crise conjoncturelle (1), une augmentation cyclique des prix, un défaut du marché, qui se régulera par lui-même dans les mois à venir. Toutefois, certains avancent des arguments en faveur du caractère structurel de la crise (2), un problème sous-jacent, qui ne peut être résolu qu'au bout d'un long processus qui nécessiterait l'apport collectif de moyens importants. Je tiens à préciser qu'il est possible que les arguments avancés par l'une ou l'autre des parties soient relativement similaires, toutefois, l'interprétation en sera différente.

### ***1. L'aspect conjoncturel de la crise***

Les tenants de l'aspect conjoncturel de la crise croient aux vertus du marché. En effet, l'augmentation des prix n'aurait jamais été si brutale si aucune intervention extérieure au marché n'avait eu lieu. Depuis plusieurs années, les prix affichés par le marché agricole ont été anormalement bas, en raison du soutien financier affiché notamment par l'Union Européenne ou encore par les Etats – Unis pour leurs agriculteurs. Ce type de politique interventionniste contribuerait largement à développer la pratique de prix excessivement bas au niveau mondial. La hausse brutale des prix serait la réponse à un manque d'investissement, une offre étouffée en raison d'une demande qui aurait été flouée. Dans une logique libérale, une vague d'investissements agricoles devrait désormais déferler, profitant de l'opportunité de prix élevé, ramenant les prix à la baisse, des prix plus accessibles que ceux pratiqués actuellement pour finalement retrouver une situation d'équilibre. L'Europe a déjà agi en ce sens en adoptant des mesure favorisant une augmentation des quantités de production.

On pourrait s'attarder sur le côté un peu trop idyllique de l'explication de la crise. En effet, on pourra difficilement s'empêcher de constater qu'il semble que seuls les pays les plus développés soient capables de pouvoir mettre en œuvre un processus permettant d'augmenter leur niveau de production.

## ***2. L'augmentation des prix agricoles, une crise structurelle ?***

Lorsque l'on cherche à trouver une explication globale à la crise, une explication qui fait appel à plusieurs disciplines, lorsque l'on prend en considération l'ensemble des facteurs qui peuvent jouer un rôle à l'égard de l'agriculture dans le monde (voir annexe 1 : « l'agriculture dans le monde : aperçu »), on s'aperçoit qu'il semble que tous les éléments vont à l'encontre du développement d'une agriculture efficace. En effet, le développement de l'agriculture ne peut pas s'arrêter aux seuls aspects économiques de la crise. D'innombrables facteurs sont liés au sort de l'activité agricole. Nous n'en retiendrons seulement quelques – uns d'ordres économiques mais aussi politiques et sociaux.

En premier lieu, l'analyse d'une intervention extérieure au marché agricole peut être perçue différemment. En effet, la pratique d'un prix artificiellement bas a probablement perturbé le mécanisme de marché, d'équilibre, d'ajustement des prix au sein des échanges agricoles à travers le monde. Toutefois, bien qu'il ne faille pas hésiter à simplifier un système pour le rendre plus compréhensible, il ne faut pas en revanche adopter une démarche simpliste. Mécaniquement, des prix hauts vont inciter les investisseurs agricoles à augmenter leur production. Malgré tout, et malgré la hausse des prix, on ne s'étonne plus de voir un agriculteur Somalien vendre son riz à Dakar à un prix beaucoup plus élevé que le prix du riz importé d'Asie, du riz auquel il faut pourtant ajouter le prix du transport. Le producteur somalien, dans le cas de notre exemple, ne peut pas faire face à une telle concurrence. De

nombreux spécialistes proclament que la crise agricole est une chance pour le développement de l'agriculture africaine. L'augmentation des prix agricoles n'enlève pourtant en rien au caractère déloyal que prend la concurrence entre une agriculture paysanne de proximité et une agriculture intensive, « boosté » aux subventions étatiques.

La crise agricole, c'est aussi une crise politique, le constat de l'échec des politiques internationales menées depuis plus de 20 ans. Aujourd'hui, de nombreux organismes dénoncent les actions du FMI, dont les incitations et les orientations pour le développement agricole dans les pays africains s'avèrent aujourd'hui désastreuses. Il s'agissait de recourir en priorité à l'agriculture d'exportation, à privilégier les échanges internationaux, dans la recherche du meilleur optimum économique pour le développement de l'activité. Deux raisons principales ont poussé les dirigeants africains à suivre les orientations suggérées :

Tout d'abord, il s'agit dans la plupart des cas de pays pauvres, endettés, qui n'ont pas véritablement de pouvoirs de négociations face aux pressions internationales. Souvent, les politiques suivies émanent directement du FMI.

Ensuite, les dirigeants africains ont eux-mêmes trouvé un intérêt à recourir à ce type de développement. Effectivement, développer une agriculture d'exportation, c'est aussi recourir aux importations agricoles des autres biens peu produits, profitant du même coup de la pratique des prix faibles.

Aujourd'hui, le développement d'une telle politique s'est révélé être catastrophique. L'explication principale de cet échec tient à la spécificité du marché agricole. Les biens alimentaires sont des biens dont on ne peut pas se passer. Dès le lendemain de la deuxième guerre mondiale, les pays développés ont cherché immédiatement à retrouver leur souveraineté alimentaire. C'est une question de sécurité nationale, sur le plan de la stabilité économique et social. En suivant la logique d'une politique d'exportation, les pays africains se sont éloignés de leur capacité à être auto-suffisant. Aujourd'hui, ils se retrouvent dans l'obligation de recourir aux importations pour nourrir leurs populations, ils deviennent alors

dépendants de la fluctuation des prix agricoles mondiaux. Sortir de la crise en augmentant le niveau de production agricole signifie pour le cas de l'Afrique réorienter complètement le sens de sa politique de développement. C'est bien ici un problème d'ordre structurel auquel il s'agit de faire face.

La crise agricole tient aussi ses origines à travers ses aspects sociaux. L'exode rural explique en partie la faible capacité du marché agricole à relever le niveau de son offre. Le nombre d'exploitants agricoles à travers le monde diminue. L'attrait pour le monde urbain est un phénomène qui touche le monde entier. Toutefois, l'exode rural handicape à des degrés plus ou moins prononcé le développement agricole selon que l'on se situe dans l'une ou l'autre des régions du monde. Les pays les plus développés, par le biais d'une agriculture intensive ne voient pas leur efficacité productive atteinte par ce phénomène social. En revanche, l'exode rural se révèle être dramatique pour ce qui est de la capacité de l'Afrique à produire plus, le type d'agriculture qui y est pratiqué étant essentiellement une agriculture de proximité réclamant de nombreux actifs agricoles pour soutenir une hausse de la production. Qui plus est, l'exode est d'autant plus encouragé que l'activité agricole semble être de moins en moins attractive, en raison des faibles débouchés existant, et comme nous l'avons rappelé plus haut, et à l'incapacité de l'exploitant à faire face aux importations aux prix plus faibles.

Dans ces conditions, à l'heure actuelle, la crise agricole est surtout synonyme pour les pays pauvres de non accès à l'alimentation, de la crainte de la famine, plutôt que d'un futur prometteur de développement agricole et d'abondance alimentaire.

### **Annexe 3 : La théorie keynésienne ou les effets d'une politique interventionniste nationale sur le marché agricole mondial**

Selon que l'on s'attarde à l'un des problèmes majeurs qui constituerait l'une des causes de l'envolée des prix agricoles, on pourra remarquer que la théorie keynésienne est en mesure de nous apporter des éléments de réponses pertinentes. La cause en question serait l'implication de la politique interventionniste menée par les deux plus grands exportateurs agricoles mondiaux (soit l'Union Européenne et les Etats-Unis) dans la distorsion des mécanismes de marchés en poussant artificiellement les prix vers le bas pour enfin les voir nécessairement exploser (voir section I).

La théorie keynésienne trouve ici sa pertinence car on peut a priori qualifier les politiques économiques keynésiennes comme prônant indirectement l'intervention de l'Etat pour un rééquilibrage des rapports de marché au profit du bien être collectif et non pas aux seuls fins de la rentabilité.

A ce propos, dès 1933, le fameux économiste John Maynard Keynes (1883-1946) a pu prononcer un discours en faveur des politiques publiques pour plus d'autosuffisances nationales, de patriotismes économiques et de protectionnismes dans la mesure où l'on est capable d'éviter les dérives nationalistes à l'image de l'Allemagne, de l'Italie ou encore de la Russie des années 30. Dans ce discours, il est intéressant de constater par quel moyen l'économiste perçoit les biens-faits et les risques encourus par la mondialisation des échanges et comment il situe les choix économiques qu'il conseille dans un tel contexte. Pour mieux appuyer ses idées, il prend pour exemple la vague d'internationalisation des échanges de biens qui s'est déroulées au courant du 19<sup>ème</sup> siècle. Il n'y voit que des échecs ou encore des demi-succès qui ne permettent pas de voir se développer une certaine reconnaissance à la pratique de la spécialisation, des avantages comparatifs et de la division internationale du travail prônées par Ricardo quelques dizaines d'années auparavant.

Afin de mieux cadrer cette réflexion, il me semble nécessaire de faire un bref rappel s'agissant des composantes principales de la théorie keynésienne. Elle repose sur ces quelques points essentiels :

L'existence de la demande effective, composée de la consommation et de l'investissement anticipés par les investisseurs, et conditionnée par leurs humeurs pessimistes ou optimistes pour l'avenir eux-mêmes conditionnés par la capacité des agents à consommer et à investir au moment présent. Chez Keynes, c'est la demande qui crée l'offre et non l'inverse. Cette analyse des circuits économiques aboutit à plusieurs constats :

- L'idée de la propension à consommer : le niveau de consommation d'un individu est fonction de son revenu, mais l'augmentation de la part du salaire consommée augmente moins vite que le niveau de salaire lui-même, c'est la loi psychologique fondamentale.
- Le multiplicateur d'investissement : Un investissement effectué au temps  $T$  augmentera la demande effective qui elle-même conditionnera les investissements futures à la hausse en  $T+1$ , et ainsi de suite.
- Le taux d'intérêt : ce n'est pas le taux d'intérêt qui influence le niveau de l'épargne, mais le revenu. En revanche, le niveau du taux d'intérêt joue sur le comportement des investisseurs selon qu'il soit élevé ou faible. Pour Keynes, le taux d'intérêt devrait être le plus bas possible pour favoriser les investissements et créer un climat serein aux conditions de développement du processus du multiplicateur d'investissements.

En suivant la logique affichée par Keynes, on s'apercevra très vite que l'Etat trouve un fort intérêt à investir, à accroître ses dépenses publiques, car comme on l'a vu, tout investissements, qu'il soit publique ou privé, se révèle être en plus du simple élément de croissance économique un véritable moteur de création de richesses.

Qui plus est, l'Etat aura tout intérêt à investir au delà que ne le permet son budget. Keynes, en effet, garde une certaine méfiance vis-à-vis des règles édictées par la finance publique du

19ème siècle. A l'échelle d'un particulier, une situation financière négative, peu rentable au vu de l'activité professionnelle menée est tout naturellement une situation à éviter. A l'échelle d'une nation, le comportement adopté par un Etat en matière d'investissement public devrait être différent, ou du moins, il ne devrait pas reposer sur les mêmes éléments conditionnant une décision que ceux qui seraient retenus par une entreprise privée. Selon Keynes, l'Etat ne devrait pas mettre de côté un investissement sous peine du défaut de rentabilité. A partir du moment où une société obtient les moyens techniques pour réaliser un travail, rien ne devrait empêcher sa réalisation. Comme exemple dans son discours de 1933, Keynes compare les taudis de l'époque construits au sein de la capitale britannique, préférés à des édifices plus emblématiques, plus confortables et plus modernes pour des raisons de rentabilité, alors que l'Angleterre aurait eu les moyens technologiques pour mener à bien des projets de constructions plus ambitieux.

Selon Keynes, l'Etat peut se permettre d'investir sans prendre en compte les contraintes financières en termes de limites budgétaires et de limite de rentabilité. A cette affirmation il met en avant pour démonstration sa notion de multiplicateur d'investissement. L'Etat qui mène une politique de dépenses publiques à court terme tirera des bénéfices à plus long terme, car il entraînera à la suite des investissements publics initiaux d'innombrables autres investissements privés. Dans cette logique, l'Etat doit se donner en priorité les moyens techniques et non pas financiers pour mener une politique qui ira vers plus d'équité et de justice sociale.

Dans le cadre de notre sujet, il est intéressant de souligner que la PAC ou les « Farm Bill » américains entrent selon moi complètement dans une logique Keynésienne : En soutenant directement l'activité agricole, qui pourtant semble manquer de rentabilité du fait de la pratique de prix trop bas depuis plusieurs années, et au risque d'accroître considérablement les dépenses publiques, l'Union Européenne et les Etats-Unis mènent une politique visant à

soutenir l'agriculture, au travers de multiples aides et mesures d'ordres financières (Voir section II). Ce soutien constitue a priori une perte pour l'Etat, car il ne reçoit aucune retombées directes comparativement aux moyens alloués.

Toutefois, à plus long terme, le soutien au secteur agricole permet de voir se développer un secteur alimentaire performant, dynamique, créateur d'emplois, rentable et compétitif sur le marché. Par exemple, Danone est aujourd'hui le numéro 1 mondial des produits laitiers et autres produits frais, ou encore, le secteur de l'agro-alimentaire est en Europe le deuxième plus grand créateur d'emplois.

De plus, l'intervention de l'Etat dans un domaine aussi stratégique que celui de l'agriculture permet de rester souverain sur la question alimentaire, une question aussi fondamentale que la question énergétique.

Une telle politique, dans un contexte de multiplication des échanges mondiaux, apporte nécessairement des impacts au delà de l'économie nationale.

S'agissant du processus de mondialisation, Keynes ne remet pas en question l'efficacité économique de la division internationale du travail (voir annexe sur Ricardo) et de la spécialisation des productions, de la mise en œuvre des avantages comparatifs. Toutefois, il estime qu'un pays peut développer son économie au point de rechercher son autosuffisance, agricole par exemple, et d'abandonner la politique de spécialisation. Cet abandon constituera une perte importante pour le pays qui fera ce choix, cependant, les bienfaits de l'autosuffisance, qu'ils soient tant économiques que sociaux ou politiques, profitera à la société de manière bien plus importante que les pertes encourues. C'est par exemple une manière de se protéger contre le libre cours des marchés internationaux ou encore des politiques menées à l'étranger s'agissant du marché en question. On peut imaginer que c'est

dans cette optique que l'Union Européenne a opté pour la recherche de l'autosuffisance alimentaire dès le lendemain de la première guerre mondiale.

On a pu remarquer, tout au long de ce siècle, que l'application dans les faits de la théorie keynésienne peut compter quelques incompatibilités avec le processus de mondialisation. Il semble que la réflexion de Keynes s'agissant de la mondialisation ait parfois aboutit à des résultats divergents de ceux qui étaient souhaités, il semble que parfois, la théorie keynésienne ne prenne pas suffisamment en considération les multiples interactions multilatérales qui composent le processus de mondialisation, il semble que la théorie keynésienne soit une théorie qui s'applique au sein d'un système fermé.

En effet, dès le début des années 80, le gouvernement Mitterrand inaugure son arrivée au pouvoir par de nombreuses réformes en faveur du pouvoir d'achat, dans une logique keynésienne, dans le but de favoriser la demande. L'augmentation du pouvoir d'achat n'a cependant pas profité à l'économie nationale autant qu'il était espéré, puisque la nouvelle demande s'est essentiellement tournée vers une offre extérieure (les « magnétoscopes japonais »).

Dans le même esprit, la PAC est sans doute très efficace en circuit fermé, mais il se peut qu'elle provoque des réactions externes à l'économie nationale par le biais de jeux d'interdépendances, qui influent eux-mêmes sur la condition agricole européenne. Si la protection alimentaire est efficace et qu'elle profite à tous les européens, elle peut se révéler être une menace pour les pays extérieurs qui subissent de pleins fouets les politiques keynésiennes européennes ou américaines. Il s'agit de pays qui ont choisis un mode de développement du marché alimentaire axé sur la spécialisation et les échanges. La menace alimentaire peut s'avérer être un facteur de déstabilisation sociale et politique et d'éloignement dans la recherche de relations pacifiques profitables à tous les Etats. De plus, la menace alimentaire pourrait inciter les pays aux agricultures développées à augmenter leur production,

à nuire à leur propre environnement et donc à nuire à leurs propres avantages naturels en faveurs du développement agricole dans le très long terme.

## **Annexe 4 : Etude comparative sur les performances économiques des différentes politiques de régulation de la production laitière.**

Dans un contexte d'ouverture des marchés agricoles, processus prenant de l'ampleur depuis les accords de 1994, il devient intéressant d'analyser les performances économiques des différents systèmes de régulations, en s'appuyant sur l'étude déjà menée par Daniel Mercier Gouin, notamment dans l'objectif de faire un bref aperçu du fonctionnement de chacun des systèmes à travers le monde, mais aussi dans le but de constater quelle semble être la région qui enregistre, a priori, les meilleurs résultats.

Les systèmes de régulations de quatre régions passeront tour à tour dans notre analyse. Il s'agira des Etats-Unis, de l'Union Européenne, du Canada et de la Nouvelle Zélande. Le choix s'est posé sur ces quatre régions car elles paraissent relativement représentatives des différents degrés de régulations plus ou moins importants auxquels nous pouvons nous reporter. Un seul choix de production agricole sera mis en exemple afin de mettre en relief les performances comparées de chacune des zones, il s'agira de la production de lait.

La politique agricole du lait aux Etats-Unis à travers le Farm Bill de 2002

- ❖ Soutien des revenus agricoles, par l'octroi d'un paiement mensuel au producteur dans le cas où les prix à la production seraient inférieurs à un seuil fixé préalablement.
- ❖ Soutien des prix à travers le rachat du lait transformé lorsque le prix intérieur est inférieur à un prix prédéterminé. Le calcul de ce prix de soutien se fait en fonction de multiples variables. Il se fait en fonction :
  - Du seuil minimal de production nécessaire pour garantir la pérennité de l'activité ;

- De la capacité des entreprises de transformation à payer le prix en question ;
- Du niveau des prix mondiaux, de façon à ce qu'il leur soit supérieur dans le but d'éviter une entrée massive de produits étrangers.
- Du niveau de production souhaité, afin de limiter les surplus, en jouant sur le degré d'attractivité du prix vis-à-vis du producteur ;
- De la capacité des consommateurs à payer le prix à l'autre bout de la chaîne de transformation.

Remarque : les exportations demeurent un élément clé de l'équilibre du système.

- ❖ Instauration d'une barrière tarifaire élevée.
- ❖ Suppression des subventions aux exportations depuis 2007.

La politique agricole du lait de l'UE à travers La PAC

- ❖ Garantie du rachat de la production laitière par des organismes étatiques à un prix de soutien supérieur au prix international. Le prix de soutien s'aligne désormais progressivement à la baisse sur le prix international, tout en lui restant supérieur.
- ❖ Contrôle des importations par le biais d'une protection tarifaire élevée.
- ❖ Garantie illimitée du rachat du surplus de la production, par des organismes étatiques au prix de soutien. (garantie du coût de la gestion du stock et des exportations.)
- ❖ Instauration d'un contingent de la production en 1986 pour pallier à la surproduction de lait, beaucoup trop coûteuse et encouragée par des prix de soutien trop attractifs. Contingent prolongé jusqu'en 2014 ou 2015 par la PAC de 2003.
- ❖ Soutien au revenu direct perçu en fonction de la production, doublé d'un soutien majeur au revenu déconnecté de la production, mais en fonction des aides perçues entre 2000 et 2002.

La politique agricole canadienne pour le lait, le « Plan national de commercialisation du lait »

- ❖ Instauration d'un quota limitant la production de lait. Ce quota est fixé en fonction de la demande intérieure de lait estimée.
- ❖ Etablissement d'un prix du lait à la transformation, décrété par une commission. Le prix est calculé sur la base des coûts de production et vise à assurer aux producteurs laitiers un niveau de rémunération suffisant. En effet, le prix à la production est négocié par les agents en fonction du prix décrété.
- ❖ Les surplus de productions de lait sont revendus sur le marché international. La perte issue de cette revente est assumée en totalité par le producteur. Cependant, le Canada est un exportateur marginal de lait. De ce fait, l'équilibre entre l'offre et la demande ne s'exerce que sur le marché intérieur.

Politique agricole de la Nouvelle-Zélande.

- ❖ Complète dérégulation depuis les années 80.
- ❖ Monopole à l'exportation du lait transformé détenu de l'entreprise « Fonterra ». 95% de la production laitière du pays est exporté en 2003, l'entreprise Fonterra est la plus grande exportatrice de lait au monde.
- ❖ Un prix à la production qui est le reflet quasi identique des cours mondiaux.

La comparaison qui va suivre s'agissant de la performance économique respective observée par chacune des zones précitées s'appuiera sur trois points essentiels :

- l'évolution de la production et du prix payé au producteur ;
- l'évolution de la consommation par tête et de celle du prix payé à la consommation ;
- les coûts budgétaires des différents systèmes.

### La production laitière :

Les prix à la production sont en baisse dans tous les pays sur la période allant de 1981 à 2002, mais cette baisse semble être moins prononcée s'agissant des pays bénéficiant d'une gestion de l'offre. De plus, les variations des prix à la production sont particulièrement plus irrégulières s'agissant de ces pays. En effet, pour ce qui est de la Nouvelle Zélande, aucune mesure de protection ne vient atténuer les fluctuations du marché depuis 1984. En France et au Canada, le système de régulation mis en place a permis à la production laitière de bénéficier d'un environnement plus stable.

L'évolution de la production en volume dépend du fait qu'il existe ou pas des mesures de limitation de son niveau. Au Canada, bien que soumis à un contingentement qui varie en fonction de la consommation intérieure, la production a augmenté de 5,5% de 1981 à 2002. L'objectif explicite de baisse de la production en Europe, acquise grâce à la politique de quota, explique la baisse de plus de 10% de la production sur la période. Les niveaux de production des Etats-Unis et de la Nouvelle Zélande s'établissent totalement en fonction de l'environnement économique. La production américaine a augmenté de 28%, tandis que la Nouvelle Zélande a doublé sa production depuis 1981.

### La consommation de lait :

Il n'y a que la Nouvelle Zélande qui ait un prix à la consommation supérieur à celui qui était pratiqué en 1981. C'est d'ailleurs l'un des pays qui connaît la hausse la plus forte. Au Etats-Unis, la baisse a été très importante sur la période allant de 1981 à 1995. Cependant, l'intensité de cette baisse a été atténuée par la suite. Il est intéressant de souligner que paradoxalement, bien que nous ne puissions établir de liens directs, la baisse des prix plus douce enregistrée aux Etats-Unis s'est opérée simultanément à la mise en œuvre d'une

politique visant à baisser les prix de soutien. A ce propos, cette politique a été à terme jugée comme néfaste pour l'économie américaine, les Etats-Unis sont de ce fait revenu sur cette position et s'opposent désormais à toutes actions visant à baisser les prix de soutien.

Au regard de cette étude, il semble que les comportements de consommation ne soient pas véritablement affecté par l'évolution des prix à la consommation. Il s'agirait d'une variable liée plus à la tradition qu'au niveau des prix. On retrouve pas exemple en France une consommation de beurre ou de fromage nettement plus élevée que ce que l'on peut observer s'agissant des trois autres pays, et cette variable ne semble pas lié avec la variable des prix. On pourra remarquer que les consommateurs d'une zone dont la production est limitée par un système de contingentement ne sont pas pénalisés par l'évolution des prix à la consommation.

Le coût budgétaire :

Le coût budgétaire de la Nouvelle Zélande est extrêmement bas, mais il est surprenant de constater que le Canada est le seul pays qui parvient à maintenir un système de régulation actif tout en conservant un coût budgétaire très minime. En revanche, les Etats-Unis augmentent leurs dépenses de plus en plus depuis 1999. Du fait des subventions massives aux importations de lait, l'Union Européenne conserve le système le plus coûteux.

En résumé, il semblerait que la comparaison entre ces quatre systèmes de régulation nous permette d'établir le fait que plus une politique est dérégulée, plus ses prix à la production sont bas, mais l'instabilité et le climat d'insécurité économique est plus important. En revanche, les prix à la consommation sont plus accessibles au sein des pays dotés d'une politique régulationniste. Enfin, le coût financier à supporter par l'interventionnisme économique est important.

## **Annexe 5 : L'exploitation des ressources renouvelables, un enjeu environnemental particulier**

Croissance démographique, croissance économique et respect de l'environnement, trois variables indissociables l'une de l'autre qui pourtant représentent des intérêts, des caractéristiques divergentes et différentes. La croissance démographique implique mécaniquement une plus grande consommation de matières premières, un intérêt croissant à l'augmentation de la production, du rendement des exploitations des ressources, de l'intensité des pratiques productives qui portent atteinte au bon état environnemental indispensable à la pérennité de la vie sur Terre.

Dans le cadre de ce travail, il m'a semblé ici pertinent de m'interroger brièvement sur la corrélation existante entre exploitation des ressources agricoles et préservation de l'environnement, en m'attardant spécifiquement sur le caractère renouvelable de la pratique agricole, sur la base de l'article de Thomas Le Grand publié en 1998, intitulé « *Croissance de la population mondiale et environnement : les enjeux.* »

Le caractère renouvelable des exploitations agricoles est intéressant car il se distingue des ressources non renouvelables s'agissant du respect de l'environnement. Paradoxalement, l'enjeu environnemental semble nettement plus difficile à surmonter pour ce qui est de l'exploitation des ressources renouvelables, et ce pour trois raisons majeures :

- Premièrement, l'exploitation d'une ressource renouvelable est contrainte au respect d'un seuil d'exploitation maximum, au delà duquel la ressource perd de son caractère renouvelable. Le niveau du seuil maximum d'exploitation peut évoluer et laisser place à une plus grande marge de manœuvre de l'activité, par le biais de l'introduction de la technologie, ou encore par le biais d'une gestion plus rationnelle, mais quoi qu'il en soit, le respect du seuil de durabilité demeure une condition sine qua non à l'intensité productive

de l'exploitation.

- Deuxièmement, à la différence des ressources non renouvelables, la plupart des ressources renouvelables ne bénéficient pas d'un produit de substitution qui permettrait d'atténuer l'intérêt à exploiter la ressource, voir de supprimer complètement la notion de seuil maximum d'exploitation vu plus haut. Aucun procédé chimique ne pourra jamais remplacer le caractère organique et renouvelable des produits alimentaires. En revanche, le pétrole, ressources non renouvelable par excellence, se voit peu à peu substitué par d'autres produits issus de la technologie, ou encore par le biais du recyclage au fur et à mesure de sa raréfaction.
- Enfin, la ressource renouvelable appartient le plus souvent à une multitude d'acteurs qui exploitent ou consomment de manière relativement libre la ressource en question. Le caractère commun des ressources renouvelables implique de nombreuses spécificités négatives, on parle d'externalités négatives de l'exploitant par exemple sur le consommateur. *« Le problème des ressources communes est que ceux qui les exploitent en tire tout le profit, alors que les coûts qui découlent de cette exploitation sont largement répartis entre toutes les parties intéressées. »* C'est par exemple le cas de la ressource en eau. Toutefois, de nombreux mécanismes permettent d'atténuer ces externalités : il est possible par exemple de les internaliser par le biais de la privatisation, ou encore de faire jouer des mécanismes institutionnels tendant à inciter les acteurs à adopter une démarche dans le sens de l'intérêt général. (Voir partie sur les mesures incitatives.) Cependant, selon l'auteur, *« même si l'on définit des règles adéquates pour encadrer l'utilisation des ressources communes, il restera toujours des choix à faire concernant l'équilibre dynamique entre la taille de la population, qualité de la vie humaine et protection de l'environnement. »*

## **Annexe 6 : La directive 91/676/CEE dite « directive nitrates »**

L'objectif principal de la directive est de « *réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles et prévenir toute nouvelle pollution de ce type* »

(article 1). Elle agit à travers l'instauration par les Etats-membre de trois éléments :

Le premier veut que les Etats membres définissent des « zones vulnérables » pour toutes les surfaces dont la qualité des eaux seraient atteinte par une teneur en nitrate excessive, de plus de 50mg/litre. On pourra remarquer que l'Allemagne a fait le choix de qualifier l'ensemble de son territoire en zone vulnérable. Les Etats membres doivent ensuite définir un code de bonnes conduites agricoles applicable en zones vulnérable. La directive prévoit des éléments devant y figurer obligatoirement, et d'autre pouvant y figurer de manière facultative. En France, c'est le CORPEN à qui cette tâche a été confiée. Enfin, les Etats membres doivent élaborer un programme d'action donnant aux agriculteurs des régions en zones vulnérables les moyens d'appliquer les mesures décrites dans le BCAE national. Ces programmes d'actions contractualisables doivent obligatoirement prévoir, entre autres, un système permettant une quantité d'effluents d'élevages qui ne dépasse pas les 170 kilogramme d'azote par hectare.

La mise en œuvre de la directive nitrate en œuvre a donné lieu à l'établissement du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA), débuté en 1994 et qui a fait suite à d'autres PMPOA similaires. Dans la continuité de la directive, les PMPOA ont pour objectif principal de restaurer la qualité des eaux. De manière générale, il s'agit, dans le cadre d'un rapport contractuel, de limiter les apports d'effluents d'élevages à 170 Kg/ha, de définir une période d'interdiction d'épandage de fertilisant azoté, de restreindre l'épandage selon les caractéristiques particulières du sol (s'il est en pente par exemple), de définir une quantité de stockage des effluents d'élevage maximal, de faire établir à l'exploitant un plan de fertilisation, de développer la pratique des bandes enherbées. De plus, le programme d'action est renforcé s'agissant de zones en excédant structurel d'azote (ZES), sur la base d'un rapport

***Encadré : L'action du CORPEN, en bref***

Le CORPEN (Comité d'Orientation pour des Pratiques agricoles respectueuses de l'Environnement) est une institution au service du ministère de l'écologie. C'est par l'intermédiaire du CORPEN que de nombreux acteurs de l'environnement et de l'agriculture parviennent à trouver un lieu de concertation dans l'élaboration de nouvelles techniques agricoles plus respectueuses de l'environnement, sur la base de contraintes éprouvées à l'échelle locale. C'est aussi à travers son action locale qu'il va permettre à l'administration centrale de s'adapter aux réalités du terrain. Le CORPEN agit à travers une aide au diagnostic, une aide au suivi de la qualité de l'eau, et une aide à la mise en place de plan d'action.

de contraintes réglementaires, en réduisant les effectifs d'animaux ou en interdisant leurs augmentations, et en maintenant en amont des prises d'eau tout aménagement susceptibles de ralentir le processus d'écoulement ou d'infiltration des nitrates vers les eaux.

Les PMPOA sont réalisés grâce à l'action coordonnée des organisations professionnelles agricoles, des Agences de l'Eau et des institutions techniques de production animale. L'aide financière accordée dans le cadre des programmes d'actions provient de l'Etat, des Agences de l'Eau ou encore des collectivités territoriales.

L'ensemble de ces actions se concrétisent par la réalisation de travaux de remise aux normes au sein des bâtiments d'élevage, par l'amélioration des pratiques d'épandages en les rendant plus optimales en considération des besoins en azote des différentes cultures. Les ZES bénéficient quand à elles d'un traitement d'élimination de l'azote ou de la mise en œuvre de l'exportation des effluents à l'extérieur de la zone.

Les éleveurs qui, malgré les efforts fournis, demeurent polluants, sont tenus d'acquitter des redevances à l'Agence de l'Eau.

La conditionnalité s'applique sur ce point par le respect de cinq exigences, pour tous les agriculteurs bénéficiant des aides de la PAC, sur la totalité des aides :

- L'existence d'un plan prévisionnel de fumure et d'un cahier d'enregistrement des pratiques d'épandages à jour.
- Le respect du plafond annuel de 170 kg d'azote contenu dans les effluents d'élevage épandus par hectare.
- Le respect des périodes pendant lesquelles l'épandage est interdit
- Que l'épandage des effluents d'élevage s'établisse dans le respect des distances par rapport aux points d'eau, uniquement pour les agriculteurs participant à un PMPOA.
- Que la capacité de stockage des effluents soit suffisante et que les installations soient étanches.

La conditionnalité des aides à travers la directive nitrate et l'ensemble des programmes d'actions qui en découlent constitue un outil de régulation environnementale qui allie à la fois le respect de la réglementation, l'incitation financière et le volontariat. Il s'agit là néanmoins d'une obligation de moyen et non de résultat de la part des agriculteurs (le résultat étant l'émergence d'une situation pour laquelle la pollution des eaux par les nitrates serait moindre), et l'évaluation de l'efficacité environnementale de la directive reste difficile à établir.

## **Annexe 7 : Les impacts économiques de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003**

Elaborée en 2003, l'application de la réforme a été portée pour 2006 en France. Pour cette raison, le recul, dans le but d'effectuer une analyse des impacts économiques de la mise en œuvre de la réforme observés aujourd'hui, est relativement faible. Néanmoins, il me semble pertinent d'élaborer une brève analyse économique des effets de la nouvelle PAC (1.), et de faire ensuite une brève comparaison entre les études prévisionnels faites à la demande de la commission européenne au lendemain de la réforme, en se basant sur les travaux menés par l'Inra en 2005, et ce qui peut être observé aujourd'hui, en 2007 et 2008 (2).

### ***1. Le découplage des aides, avantages et inconvénients***

Il semblerait que la réforme de 2003 ait pu répondre à des objectifs qui demeurent pourtant relativement antagoniste. La réduction de l'interventionnisme, la garantie d'un revenu minimum aux producteurs doublée d'impératifs environnementaux apparaissent en effet comme de natures contraires. Pour autant, le découplage a pour principal avantage de satisfaire simultanément ces trois objectifs. L'instauration du découplage doublée de la baisse simultanée des interventions directes redonne au marché son rôle initial d'orientation du choix et du niveau de production. Le niveau des prix ainsi que le niveau de la demande anticipée reprennent leur rôle original, à savoir un rôle indicatif permettant de justifier ou non un investissement agricole. Théoriquement, ce système devrait permettre d'obtenir une meilleure adaptation de l'offre aux marchés et aux consommateurs tant dans l'aspect de diversité que dans l'aspect qualitatif.

Toutefois, pour Jean Pierre Butault, l'instauration du découplage présente de nombreux inconvénients.

En premier lieu, les chercheurs s'attendent à une baisse de la production découlant de la mise en œuvre de ce nouveau système. Avec aucun autre mécanisme incitant à la production mis à part le niveau des prix, il semble probable que cette situation mène à l'abandon des terres les moins productives. C'est d'ailleurs pour pallier à ce risque que les Etats-membres gardent le choix de développer un système de découplage partiel.

Les auteurs s'interrogent aussi sur la relative acceptabilité du système de paiement unique vis-à-vis de la population. L'octroi d'une aide sans obligation de produire peut-il être considéré comme légitime par la société ? Avec les DPU, la légitimité du mécanisme ne repose plus que sur la conditionnalité de l'octroi des aides aux respects de normes en matière de développement durable. Selon les auteurs, la conditionnalité doit alors être suffisamment élevée pour satisfaire les attentes environnementales formulées par la société afin d'attendre le seuil de légitimité des DPU, sans toutefois étouffer l'agriculture. Ce rapport de l'agriculture à la société matérialisé par la conditionnalité des DPU devrait être assez difficile à évaluer. Le coût de contrôle de la conditionnalité paraît être important, surtout si on compare ce coût à la faiblesse des bénéfices environnementaux sur le court terme.

Enfin, la mise en œuvre du découplage suscite de nombreuses interrogations tenant à son caractère hétérogène tant la liberté de modalité d'application laissée aux Etats membres est grande. En conséquence, une production donnée ne sera pas aussi soutenue d'un pays à un autre. Doit-on de ce fait craindre des distorsions et des concurrences entre les pays membres, car cela aurait pour effet de nuire à l'efficacité de la PAC qui réside dans son unité.

Encore aujourd'hui, toutes ces interrogations trouvent difficilement une réponse par le biais de l'observation. Des études macroéconomiques datant de 2005 s'agissant de l'impact économique de la PAC 2003 à l'horizon 2009 ont été menées par l'Inra, à travers le modèle « MEGAAUE. » Dans le contexte que l'on connaît actuellement qu'est l'augmentation brutale des prix, il serait intéressant de voir si les résultats prévus et ceux obtenus se rapprochent.

## ***2. Evolution de l'économie agricole : prévisions et observations***

Une étude menée par l'Inra trace l'évolution simulée des niveaux de production, de surface agricole exploitée, ou encore du niveau des exportations en fonction de la nouvelle base apportée par la réforme de la PAC.

Globalement, l'étude prévoit une baisse de la production agricole pour 2009. Qui plus est, Aymeric Pontvianne dans son article émet quelques brèves hypothèses s'agissant de l'impact probable d'une telle réforme sur l'économie agricole européenne.

Cette réflexion sur l'agriculture de demain nous permet, entre autres, de mieux prendre conscience de l'importance significative des mesures découlant de la nouvelle PAC.

De manière générale, cette étude nous révèle que le découplage diminuerait l'attrait du producteur pour les grandes cultures. Le DPU étant octroyé sans obligation tenant aux choix et à la quantité produite, alloué par exploitation, il deviendrait économiquement plus intéressant pour le producteur de se tourner vers la production herbivore. Ce type de production souffrirait néanmoins dans la même logique d'une relative extensification, c'est-à-dire d'une baisse du nombre d'animaux par hectares, conduite par le DPU. Le principal effet découlant de l'application de la PAC, à l'horizon 2009, serait alors de voir reculer les surfaces des grandes cultures, ce qui se traduirait par une réduction des exportations. On assisterait de plus à une baisse de la production de viande du fait de l'extensification. En raison des protections fortes à l'importation en ce secteur, l'économie européenne subirait une légère hausse des prix.

Avec le découplage total, c'est aussi la spécialisation agricole qui est favorisée, ce qui se manifesterait par une baisse des grandes cultures en région montagneuse et une baisse de la production de viande dans les régions de grandes cultures.

Le découplage inciterait ensuite à la déprise, c'est-à-dire à l'abandon des terres et dans le même esprit, avec le processus d'extensification, il serait plus intéressant pour l'agriculteur de laisser des prairies permanentes plutôt que d'établir une jachère volontaire.

Le découplage pose également des interrogations sur la nature même de la PAC. Avec l'élimination progressive des prix garantis, c'est aussi un filet de sécurité pour les agriculteurs qui disparaît, dont les décisions économiques sont désormais plus largement dépendantes des fluctuations des prix mondiaux et par là même de leurs instabilités. A cet effet, les impacts du découplage seraient également plus ou moins amplifiés selon le niveau des prix. Une baisse des prix amènerait par exemple à ce que les incitations à la production soient encore plus atténuées.

Ensuite, comme j'ai pu le préciser plus haut, il semblerait qu'il y ait un certain manque de moyen mise en œuvre quand au contrôle du respect de la conditionnalité. Certains auteurs reprochent aussi le « flou » régnant, s'agissant du soutien financier au second pilier de la PAC, susceptible de nuire à son efficacité en matière de développement rural.

Par l'intermédiaire de éléments d'observations agricoles dont nous disposons aujourd'hui, il est possible de faire une très rapide analyse comparative entre ce qui a été simulé et ce qui peut se constater aujourd'hui. L'année de référence choisie est celle de 1999, l'année de l'adoption de l'agenda 2000.

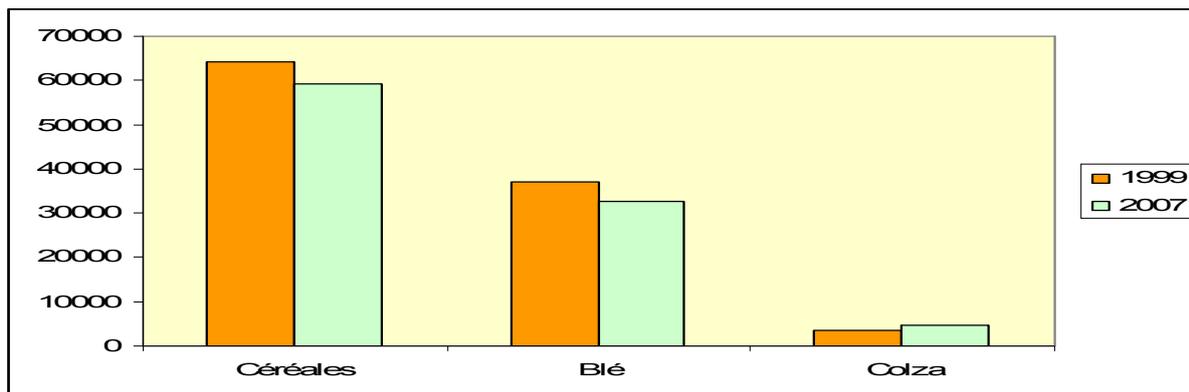
On peut d'ailleurs dès à présent soutenir le fait que les tendances prévues se concrétisent plutôt dans leur ensemble. Il est toutefois difficile d'établir un lien entre les tendances observées et la réforme de la PAC en 2003, plus précisément avec l'instauration des DPU. La mise en évidence d'un tel lien pourrait cependant être permise si l'on compare les réactions observées avec celles qui devraient avoir lieu si on prend en considération uniquement des facteurs incitatifs tenant au marché.

De manière générale, il était attendu à ce que la production agricole soit en baisse à la suite de l'instauration des DPU et du découplage des aides au niveau de production. Cette tendance s'est confirmée jusqu'en 2007, qu'il s'agisse de la production en grande culture ou encore de la production de viande ou de lait (voir figure 1 et 2). La production de blé en France chute d'environ 13% entre 1999 et 2007. Seule la production de colza fait figure d'exception, puisqu'elle augmente fortement, en France notamment avec une progression de 27% durant la période. On pourrait attribuer cette tendance à l'attrait nouveau que les producteurs entretiennent de plus en plus avec l'émergence de la nouvelle demande en agro-carburant, obtenue à base de colza en Europe. La demande anticipée de ce bien semble être importante, notamment aux vu des ambitions en matière d'agroenvironnements affichées par la Commission Européenne (voir partie I, section I).

**Figure 1 : Variation des principaux niveaux de productions agricoles en Europe**

Production (unité : 1000 t)	Zone couverte	1999	2007	Variation (%)
Céréales	UE 27	274515,20	258382,70	-6,24
	France	64135,90	59248,10	-8,25
Blé	UE 27	123820,70	120089,20	-3,11
	France	36953,30	32736,30	-12,88
Colza	France	3476,80	4620,00	24,74
	Allemagne	3585,70	5307,10	32,44
Viande : Bétail	UE 15	7691,10	7348,81	-4,66
	France	1609,22	1531,84	-5,05
Viande : Ovins et caprins	UE 15	1120,25	1001,38	-11,87
	France	138,50	126,68	-9,34
Collecte de vache de lait	UE 15	114973,94	113335,43	-1,45
	France	23109,00	22966,53	-0,62

source : Eurostat

**Figure 2 : Variations des principales quantités produites en Europe**

Source : Eurostat

Dans le même esprit, la baisse de l'attrait pour les grandes cultures se confirme également, avec une baisse de plus de 7% de la superficie de la culture du blé au sein des pays de l'Europe des 15 (voir figure 3). En revanche, l'Inra prévoyait en 2005 une baisse de la mise en jachère volontaire, au profit du développement des prairies permanentes. Bien que la surface des prairies ait augmenté (+ 34% en Autriche), cela n'a en rien atténué le développement des jachères, qui ont augmenté en France de 27%. Le processus s'est cependant réalisé particulièrement en Autriche, qui a vu baisser la surface de ses jachères de plus de 40%.

En parallèle de l'augmentation des surfaces consacrées aux prairies, la baisse des effectifs des animaux d'élevage vient également confirmer les prévisions relatives à l'accroissement de l'extensification (voir figure 4). Le nombre de têtes de bétails a chuté en France de plus de 6%, et plus de 14% en Allemagne.

Il semble qu'au vu de l'ensemble de ces variables, l'incitation à produire en Europe se soit nettement dégradée. A ce titre, on pourra remarquer que les rendements agricoles ont en effet baissé de 15% en France (voir figure 5).

Cette tendance n'a pas pour autant affecté les exportations européennes (voir figure 6). Contrairement à ce qui avait été estimé, elles n'ont pas été contraintes par une baisse de la production agricole puisqu'elles ont continué d'augmenter de plus de 20% entre la France et

**Figure 3 : Variation de la superficie des principales cultures en Europe**

Superficie (unité : 1000 ha)	Zone couverte	1999	2007	Variation (%)
Céréales	UE 15	59435,4	57493,3	-3,38
Blé	UE 15	26679,7	24803,3	-7,57
Colza	UE 27	4783,1	5327,1	10,21
Jachères	France	898,1	1231,8	27,09
Prairies	Autriche	73,8	112,7	34,52

source : Eurostat

**Figure 4 : Variation de l'effectif des productions des principales viandes en Europe**

Effectif production de viande	Zone couverte	1999	2005	Variation (%)
Nombre de têtes de bétail	France	20215,20	18929,95	-6,79
	Allemagne	14895,81	13034,30	-14,28
Nombre d'ovins	France	9527,63	8759,85	-8,76
	Allemagne	2723,66	2642,60	-3,07
Nombre de vaches laitières	Allemagne	4765,14	4235,90	-12,49
	Pays-Bas	1649,73	1494,57	-10,38

source : Eurostat

le reste du monde hors UE. Toutefois, il me semble que la baisse de la production a alors dû être compensée par un recours plus massif aux importations, qui ont grimpé de 24% sur la période en France. L'augmentation des exportations et des importations traduit une intensification des échanges entre l'UE et le reste du monde qui s'inscrit dans la logique de la libéralisation agricole mondiale.

Si l'on s'en tient à la seule logique marchande, on constatera que l'incitation à produire aurait dû prendre de plus en plus d'importance, puisque les prix augmentent peu à peu jusqu'à exploser à la fin 2007 (voir figure 7). L'augmentation des prix n'a pas donné lieu à une augmentation de la production, mais à une baisse. De ce fait, l'explosion des prix agricoles étant extrêmement récente, il devient difficile de prévoir la réaction à venir des producteurs et du niveau des quantités agricoles produites auxquelles on pourrait s'attendre. Toutefois, au vu

**Figure 5 : Variation des rendements céréaliers en Europe**

	Zone couverte	1999	2007	Variation (%)
<b>Rendements céréaliers (unité : 100kg/ha)</b>	UE 27	49,50	48,40	-2,27
	France	72,40	62,60	-15,65

source : Eurostat

**Figure 6 : Les échanges agricoles internationaux : variations des exportations et importations avec les pays hors de l'Europe**

	Zone couverte	1999	2007	Variation (%)
<b>Importation des denrées alimentaires extra-UE</b>	UE 27	50,31	75,23	33,13
	France	5,08	6,72	24,40
<b>Exportation des denrées alimentaires extra-UE</b>	UE 27	41,82	61,84	32,37
	France	9,07	11,45	20,79

source : Eurostat

de la faible incitation productive qu'a pu procurer le niveau des prix pourtant en augmentation, il est probable que l'explosion des prix incite plus modérément les agriculteurs à augmenter leur production comparativement à ce que l'on pourrait s'attendre si l'on ne retient que la seule variable du prix. Il s'agit là alors d'une modération à la production qui ne semble pas être du fait de critères marchands, il pourrait s'agir d'une modération issue des effets de la nouvelle PAC.

**Figure 7 : Indice des prix à la production agricole en Europe**

	Indice des prix à la production en 2007 (base 100 en 2000)	
<b>Production agricole totale</b>	UE 27	122,60
	France	113,90
<b>Cultures</b>	UE 27	133,00
	France	123,20
<b>Animaux et produits d'origine animale</b>	UE 27	111,90
	France	102,90

source : Eurostat

Effectivement, le gain espéré de la mise en culture d'une exploitation éligible aux DPU doit être supérieur au gain apporté par l'octroi DPU dans l'hypothèse où celle-ci ne serait pas mise en culture. On pourrait retrouver très schématiquement cette inégalité :

[Subventions dont DPU + Revenus agricoles hors subventions – Coût d'exploitation (augmenté par la conditionnalité)] > [Subventions dont DPU + gains (immatériel) apporté par la non exploitation (temps de loisir, etc.)]

L'importance accordée par les gains immatériels découlant de la non exploitation ou de la baisse de la production ne doit pas être sous-estimée.

