

Trois articles de référence à la base de la trajectoire de réformes de la Politique Agricole Commune

Frédéric Courleux, Directeur des Etudes, Agriculture Stratégies



*Politiques agricoles et alimentaires :
trajectoires et réformes*

Colloque SFER
20-21 Juin 2018 à Montpellier Supagro



UNE EXPERTISE ENGAGÉE

Le 20 juin 2018

- ◉ **Histoire de la pensée économique** : contextualiser les idées et concepts dans leur époque pour comprendre leur genèse, leurs influences et leurs limites.
- ◉ **La trajectoire de la PAC depuis la réforme de 1992** : une feuille de route écrite dans les années 1980 – début 1990.
- ◉ **Revenir aux textes fondateurs** pour comprendre la trajectoire actuelle de la PAC, i.e. le sentier de dépendance

- Une trajectoire continue reposant sur un corpus / paradigme stable
 - > Connexion entre le marché domestique et les échanges internationaux
 - > Soutien direct au revenu de + en + découplé
 - > Outils privés de gestion des risques économique (assurances, marchés à terme)

=> Repose sur l'hypothèse d'efficacité des marchés (retour au prix d'équilibre = Cm)
- L'Union européenne, la bonne élève de l'OMC (AAUR)
 - > Conversion en boîte verte = monnaie d'échange
- Un « leader vertueux mais isolé »
 - > US et découplage : prise de distance dès 2002, suppression en 2014
 - > Les politiques agricoles se renforcent partout dans le monde depuis la crise de 2007/08
 - > blocage du cycle du Doha.
- Inefficacités de la PAC
 - > face aux crises de revenu agricole
 - > face aux enjeux de la transition environnementale
 - > mise en risque politique des institutions européennes, « pente naturelle » vers une renationalisation.

Trois textes sélectionnés :

- Vertrees J., 1983, Farm Revenue Insurance : An alternative Risk-Management Options for Crop Farmers, Congressional Budget Office, 32p.
- Collins K., Vertrees J., 1988, Decoupling and U.S. Farm Policy Reform, Canadian Journal of Agricultural Economics, 36 : 733-745.
- Gardner B.L., 1992, Changing Economic Perspectives on the Farm Problem, Journal of Economic Literature, 30 : 62-101.

Vertrees (1983)

- Une production du bureau du budget du Congrès US
- Contexte :
 - Federal Crop Insurance Act (1980) autorise les subventions des primes d'assurances climatiques
 - Food Act (1981) rend facultatif les aides d'urgence
 - La CFTC réautorise les options sur matières premières en 1982
 - 1982-1983 : prix très bas, 1/3 de la surface US en jachère (volontaire) en 1983
⇒ Coût budgétaire + baisse des volumes à exporter
- Objectif : Développer un substitut/complément aux programmes d'intervention à l'œuvre (non-recourse loans, farmer-owned grain Reserve, deficiency payments, acreage controls) pour les grandes cultures, qui (i) stabilisent les revenus pour (ii) un coût public moindre tout en (iii) améliorant la compétitivité à l'export.
=> promotion des assurances chiffre d'affaires ('revenue' en anglais)

Vertrees (1983)

- Contenu :
 - une présentation des stratégies des agriculteurs face aux risques (Nonfarm Income, forward contracting, futures markets)
 - déclinaison des différents concepts de l'économie du risque :
 - Aversion, prime de risque, aléa moral, antisélection
 - Natural hedging (vu comme permettant de faire des économies sur les assurances climatiques)
 - Non indépendance des occurrences « *a critical insurance problem lies in the fact that the incidence of price risks is not independently distributed among farmers* ». Mais ne parle pas de « risque systémique » et est seulement vu sous l'angle du risque que les agriculteurs ne s'assurent pas les années de prix bas
- Deux mises en garde :
 - Création d'un stock gouvernemental pour protéger les consommateurs contre les hausses de prix (cité 5 fois)
 - Des assurances chiffre d'affaires pas efficaces en cas de « croissance atone de la demande mondiale », de « surcapacités de production » et de « prix stables mais bas »

Vertrees (1983)

- Recommandations : le Congrès doit autoriser des études et un programme pilote pour expérimenter l'assurance chiffre d'affaires.
- Qu'en retenir ?
 - L'instabilité des prix est importée / reniement de la théorie du Farm Problem
 - Aucune référence aux accords produits de base (déjà isolationnisme?)
 - La suite : Fair Act de 1996 instaure des assurances CA (mais retour des aides d'urgence en 1998 et des deficiency paiements en 2002)
 - Le problème des prix internationaux bas a été traité via l'Uruguay Round et la réforme de la PAC 1993 (jachère et subventions à l'export)
 - Un programme toujours décrié aux US : bilan 2016, 5 Md\$ de subventions aux primes pour 300 M\$ d'indemnités nettes.

=> Les limites des assurances contre les risques de marché sont identifiés dès le début, un constat toujours valable 35 ans après, mais pourtant une « pensée magique » toujours présente dans les débats européens, pourquoi ?

Collins et Vertrees (1988)

- Economic Analysis Staff, USDA, article publié dans le Canadian Journal of Ag Economics.
- Avec Dixit et al. (1987), l'un des premiers articles académiques sur le découplage.
- Une définition : « Separating or 'decoupling' farm subsidies from current production »
- Un double objectif :
 - Donner corps à la proposition des US en juillet 1987 de « supprimer toutes les subventions affectant le commerce agricole d'ici 2000 »,
 - « A la recherche du soutien sain » pour sortir du « biais de la surproduction séculaire » et mettre du contenu derrière un concept « buzzword » i.e. le découplage
- Discussion de différentes voies vers le découplage :
 - Subventions sous condition de ressources (means-tested Support)
 - Les programmes de paiement transitionnel (dégressif - 4 ou 5 ans), déjà proposé en 1962, « le temps que les ajustements se fassent »
 - Les modifications à apporter sur la base du Farm Bill 1985 pour aller vers un paiement découplé (fixation des surfaces et des prix, suppression de la maîtrise de l'offre)

Collins et Vertrees (1988)

- Une dimension internationale assez présente :
 - L'UE et le Japon doivent suivre pour que les prix internationaux remontent, modélisation des effets sous 3 scénarios
 - L'OCDE et l'indicateur ESP comme référence : « découpler pour réduire l'ESP tout en allant vers une augmentation de la production et des exportations américaines »
- Une analyse du bien-être des agents (très succincte) :
 - Pour les agriculteurs, des prix plus hauts et suppression de la jachère = hausse des revenus
 - Pour les contribuables, moins de subventions à payer
 - Pour les consommateurs, ne seront pas affectés « especially if there remained some type of inventory policy to stabilize prices » (sic)
- La logique d'ensemble du découplage :
 - Le soutien devient plus transparent, donc sera plus questionnable
 - Possibilité de conditionnalité environnementale
 - Accroissement de la dépense budgétaire par passage au soutien direct (UE citée)

Collins et Vertrees (1988)

- Qu'en retenir ?
 - La martingale de l'AAUR :
 - transformer la forme de soutien pour pouvoir s'en passer
 - une logique transitoire
 - Les assurances ne sont pas cités, étonnant ?
 - Des distorsions mais pas de défaillances de marché
 - Pas de référence à la théorie du Farm Problem pourtant alors dominante
 - Rôle de la recherche ? Remplir la vacuité d'un « buzzword » ?

Les suites :

- Découplage appliqué en 1996 aux US (Fair Act) mais aides d'urgence en 1998, retour des deficiency payments en 2002, suppression en 2014.
- En UE, 1^{er} découplage en 1993 (aide à l'hectare), 2nd en 2003 (droit à paiement), 2018 toujours au cœur de la PAC
- La base - très contestée - de la discipline de l'OMC qui bloque le cycle de Doha :
 - Crise alimentaire de 2007/08, une hausse des prix voulue mais hors de contrôle
 - 25 ans après les aides découplées – normalement transitoires - font toujours 1/2 du revenu agricole en UE

Gardner (1992)

- Publié dans le Journal of Economic Literature
- Objectif du papier : une contestation frontale de la théorie du Farm Problem pourtant dominante depuis les années 1930 aux USA (Tweeten, Schulz, Cochrane, etc.)
- Farm Problem = une théorie à la base de la justification de l'intervention publique en agriculture

Le Farm Problem = Bas revenus chroniques du secteur agricole

Causes principales :

- progrès technique (augmentation de la production, baisse des coûts et baisse des prix / les gains de productivité profitent à l'aval et consommateurs)
- fixité des facteurs (travail et capital)
- inélasticité de la demande (faibles variations d'offre – forte variation de prix)

Gardner (1992)

- Gardner (1992) expose la théorie du Farm Problem puis cite des études empiriques sur le revenu des agriculteurs pour conclure :

« les études empiriques ne confirment pas des revenus ag plus bas, pourtant il y a encore des politiques agricoles »

Comme si, on remettait en cause une maladie et son traitement sous prétexte que les symptômes ne sont plus visibles, sans prendre en compte l'effet du traitement sur les symptômes

- Sur cette base, il appelle à un revirement paradigmatique :
 - Etudier les raisons du maintien des politiques agricoles (qui sont inutiles) et s'intéresser aux groupes d'intérêt, Becker (public choice)
 - S'intéresser davantage aux distorsions engendrées par les politiques publiques plutôt qu'aux défaillances des marchés agricoles.

Conclusion

- Années 1980, une rupture paradigmatique majeure :
 - les marchés agricoles deviennent subitement efficients, les solutions privés (assurances) sont meilleures et le paradigme dominante du Farm Problem est effacé des tablettes
- ⇒ Négation de l'instabilité des marchés agricoles et du rôle des politiques agricoles
une fabrique de l'ignorance ? Une forme d'obscurantisme ?
JP Fitoussi : « les US 1^{er} producteur d'idéologies, et l'UE son 1^{er} consommateur ! »
- Les US sont les initiateurs de ce paradigme qui sera très vite remis en cause pour les aides découplées. Mais l'UE reste seule sur cette trajectoire :
- ⇒ Incapacité de l'UE à se penser par/pour elle-même ?
- ⇒ Responsabilité de l'UE dans le blocage du multilatéralisme ?
- Remettre en cause ce paradigme pour réformer en profondeur la PAC et renouveler le multilatéralisme ?
 - Une trajectoire à la base du blocage du multilatéralisme = facteur externe
 - Inefficacités face aux crises et face à la transition environnementale = facteur interne
 - => la réforme de 1993 correspondait à la conjonction de ces deux types de facteurs