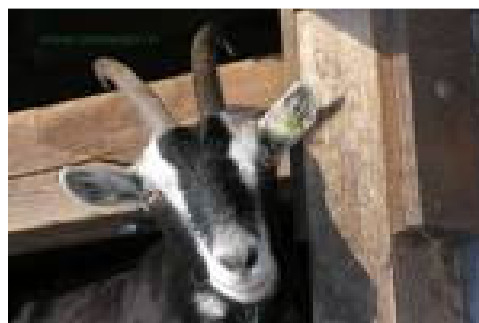


## Evaluation des effets sur les marchés du découplage partiel

---

### Résumé synthétique



**Octobre 2010**

L'objet de cette évaluation horizontale est d'analyser dans un contexte général d'aide découplée les effets des aides couplées/ partiellement couplées prévues par le règlement (CE) n° 1782/2003 sur le marché et notamment :

- les aides partiellement couplées choisies par les Etats membres: Titre III, section 2, article 66 à 68 ter
- les aides totalement couplées et partiellement couplées prévues au Titre IV
- les aides couplées supplémentaires au titre de l'article 69
- les paiements directs nationaux complémentaires couplés.

L'évaluation a concerné les secteurs ayant des systèmes de soutien différents par Etat membre (céréales, protéagineux, oléagineux, lin, chanvre, tabac, houblon, tomates pour la transformation, agrumes pour la transformation, semences, viande bovine et ovins et caprins) et six secteurs bénéficiant du même système d'aide dans tous les Etats membres producteurs (riz, coton, fourrages séchés, sucre, pommes de terre féculières, fruits à coque et en particulier amandes et noisettes).

## **1. Les impacts du découplage partiel sur la production**

La première constatation découlant des analyses réalisées est que l'introduction même partielle du découplage a eu un impact sur tous les secteurs étudiés, indépendamment des formes de soutien choisies par les Etats membres et/ou décidées par le Conseil. La partie de l'aide qui a été conservée couplée après la réforme n'as pas été suffisante pour éviter la réduction des surfaces/productions communautaires accompagnée par un processus d'extensification de l'agriculture.

### **Les secteurs où le maintien de l'aide couplée est lié aux choix des Etats membres**

Seulement dans le cas de certaines graines d'oléagineux (tournesol et soja), du lin, du chanvre, du tabac, des tomates pour la transformation, de l'élevage des caprins et des vaches nourrices la conservation d'une partie de l'aide couplée a permis de maintenir les cultures et de ralentir la diminution de l'offre interne.

Dans les autres secteurs (blé dur, maïs, protéagineuses, houblon, semences, viande bovine et ovins), le choix de conserver une partie de l'aide couplée n'a pas représenté un élément suffisant pour maintenir un intérêt dans la production. Dans certains cas (grandes cultures, élevage), les évolutions sont plutôt liées à des facteurs exogènes à la réforme, tels que l'explosion des prix mondiaux des céréales, les crises sanitaires etc.

### **Les secteurs où le maintien de l'aide couplée a été décidé par le Conseil**

La plupart des secteurs analysés (à l'exception du riz et des pommes de terre féculières) ont été touchés par la réforme avec une diminution des surfaces et de la production. Les betteraves sucrières et le coton subissent les impacts les plus forts. Dans le cas des fourrages séchés, le découplage partiel de l'aide a entraîné une substitution (surtout en Italie) des fourrages pour la déshydratation par les fourrages séchés au soleil.

## **2. Les impacts sur les décisions de production des agriculteurs**

Les simulations de découplage de toutes les aides effectuées à travers des modèles de Programmation Mathématique Positive (prix constants) indiquent que les aides directes couplées/partiellement couplées ont influencé les choix de production des agriculteurs dans une mesure plus ou moins importante selon les secteurs de production et la façon dont le régime de paiement unique s'applique

dans les différents Etats Membres. Ces résultats sont cohérents avec les conclusions de l'analyse statistique.

Dans les exploitations spécialisées dans les cultures, le découplage total de toutes les aides engendrerait une diminution importante des cultures industrielles et des effets limités sur la production des céréales/oléagineux/protéagineux-COP (plus importants dans le sud de l'Italie pour le blé dur).

Concernant l'élevage ovin-caprin à viande, les simulations signalent que les aides couplées influencent fortement les choix des producteurs. Les effets du découplage total seraient plus forts dans les exploitations spécialisées que dans les exploitations mixtes.

Concernant l'élevage bovin à viande, les aides directes couplées jouent un rôle assez important quoique légèrement variable selon les régions : le découplage total engendrerait une baisse du cheptel variable selon les régions mais plus importante dans les exploitations mixtes, surtout au Danemark et en Espagne.

Le scénario ultérieur qui considère la variation des prix estimée suite au découplage des aides par un groupe de chercheurs du SAC<sup>1</sup>, a mis en évidence que les variations des prix par l'effet de la mise en œuvre du découplage engendraient une augmentation de la production, différenciée selon les secteurs, ne permettant pas toutefois d'atteindre le niveau de production en situation de découplage partiel.

### **3. Les impacts sur la distribution géographique de la production**

Au niveau communautaire, les modifications de la répartition géographique de la production ne sont pas rapportables aux effets de la réforme ni aux aides conservées couplées ou partiellement couplées. Cela, à l'exception du tabac et des betteraves sucrières.

#### **Les effets au niveau des zones traditionnelles de production (blé dur, riz, pommes de terre féculières et fruits à coque)**

L'aide couplée a contribué à maintenir la production de fruits à coque dans les zones traditionnelles de production, mais pour le blé dur et (à un moindre degré) les pommes de terre féculières elle s'est avérée insuffisante pour empêcher une baisse de la production dans la quasi-totalité de ces régions. Dans le cas du riz, il est difficile de distinguer les effets réels des aides partiellement couplées dans les différentes zones traditionnelles.

L'objectif du maintien des cultures dans leurs zones de production est pertinent dans le cas des pommes de terre féculières (forte dépendance de l'industrie à la matière première) et il n'est pas pertinent dans le cas du riz en raison d'une plus forte rentabilité relative de cette culture par rapport aux cultures alternatives. Dans les cas des fruits à coque et du blé dur il n'est pertinent que pour certaines zones traditionnelles où il n'existe aucune alternative de production.

### **4. Les effets du découplage partiel sur les prix et la qualité**

En général, aucune relation directe entre l'entrée en vigueur de la réforme et l'évolution des prix des produits analysés n'a été constatée (à l'exception du tabac brut) et les modalités de mise en œuvre de la réforme n'ont pas engendré des différences de prix au niveau de l'Etat membre.

---

<sup>1</sup> Scottish Agricultural College, Macaulay Institute and LEI – Wageningen University, Renwick, Revoredo-Giha, Barnes, Jansson, Schwartz, 2009.

La réforme et le maintien de formes d'aides couplées n'a pas eu un effet homogène sur la qualité des produits analysés. Les changements de qualité ne sont pas liés aux modalités de mise en œuvre de la réforme.

## **5. Les effets des aides de l'article 69 visant la compétitivité**

Dans la plupart des cas, les Etats membres ont opté pour des critères d'éligibilité à l'aide peu sélectifs, ne nécessitant pas de changement des choix/méthodes de production ; par conséquent, les dispositifs n'ont pas produit de résultat par rapport à l'objectif d'amélioration de la qualité et de la commercialisation.

Tous les éléments de l'analyse (y compris les avis des parties prenantes) portent à affirmer que, dans la plupart des cas étudiés, les modalités de mise en œuvre ont biaisé la nature de l'article 69, qui a été conçu dans les Etats membres comme une forme de découplage partiel en réponse à l'introduction du découplage. L'absence de toute stratégie nationale visant la compétitivité a porté, dans la plupart des cas, les objectifs à ne pas être pertinents.

## **6. Les effets du découplage partiel sur l'approvisionnement et sur la concurrence de l'industrie communautaire de première transformation**

Les industries de première transformation (industries transformant directement la matière première agricole) ont été groupées selon le croisement de quatre critères.

- A. les secteurs industriels pour lesquels l'origine de la matière première n'est pas contraignante pour l'activité des industries;
- B. les secteurs industriels dont l'activité des industries est étroitement liée à la disponibilité de matière première dans un bassin de proximité ;
  1. les secteurs où le maintien de l'aide couplée est lié aux choix des Etats membres ;
  2. les secteurs où le maintien de l'aide couplée a été décidé par le Conseil et il s'applique de la même façon dans tous les Etats membres producteurs.

Au groupe A1 appartiennent les industries: meunière, des semoules, du malt, de trituration des graines d'oléagineux et d'aliments pour le bétail. Au groupe A2 appartient le secteur du riz. Au groupe B1 appartiennent : l'industrie du tabac brut, de l'abattage (bovins et ovins-caprins), des tomates et des agrumes transformés. Au groupe B2 appartiennent : l'industrie de la fécule, de l'égrainage du coton, des fourrages séchés et du sucre.

### **Les effets sur l'approvisionnement régulier de l'industrie de première transformation**

Pour les industries du groupe A1, le niveau et la stabilité des flux d'approvisionnement en matières premières ne sont influencés que dans une mesure limitée par l'évolution de la production nationale (recours à l'importation et/ou aux transferts des autres Etats membres et donc ni la réforme ni les aides restées couplées n'ont eu d'effets mesurables). Cette conclusion doit être parfois nuancée.

Concernant le riz (groupe A2), l'introduction de l'aide spécifique n'a pas eu d'effets importants sur les approvisionnements des industries communautaires. Le secteur a, par contre, été affecté par le changement du système tarifaire, introduit avec la même réforme, qui a engendré des changements dans les stratégies d'approvisionnement des industries, bien que de façon différenciée selon les Etats membres.

Pour les industries du groupe B1, l'analyse statistique a mis en évidence des effets de la réforme très forts dans le secteur du tabac brut et neutres dans les secteurs de l'abattage et des tomates pour la transformation. Dans le groupe d'industries B2, la réforme a eu des effets limités dans le cas de l'industrie féculière et dramatiques dans le cas de l'industrie d'égrainage du coton et de l'industrie du sucre.

Toutefois, l'analyse contrefactuelle montrerait que le découplage partiel du soutien durant la période transitoire a permis d'atténuer les effets potentiels du découplage total sur les approvisionnements des industries du groupe BI et B 2, à l'exception des sucreries (analyse non effectuée pour les agrumes et les fourrages).

### **Les effets sur la structure et les stratégies d'adaptation des industries**

Les résultats de l'analyse statistique et les avis des industriels ont mis en évidence que les dynamiques structurelles et les stratégies adoptées par les industries ne sont pas en rapport ni avec la réforme, ni avec les modalités de mise en œuvre. Cela, à l'exception des secteurs du tabac brut, du coton, du sucre, des fourrages séchés et (probablement) des agrumes transformés.

### **La pertinence des objectifs liés à l'approvisionnement de l'industrie communautaire de première transformation**

En ce qui concerne les secteurs des groupes A1 et A2, l'objectif d'assurer un approvisionnement régulier de matière première communautaire aux industries de première transformation et l'objectif d'atténuer les effets de l'abandon immédiat des aides couplées sur la production ne sont pas pertinents.

En ce qui concerne les secteurs des groupes B1 et B2, l'objectif d'assurer un approvisionnement régulier de matière première est pertinent pour tous les secteurs analysés, puisque la matière première d'origine locale est le facteur préalable de l'activité des industries. L'objectif d'atténuer les effets de l'abandon immédiat des aides couplées sur la production est pertinent pour les secteurs du tabac brut, du coton, des fourrages séchés et de la fécule et il n'est pas pertinent dans le secteur de l'abattage.

### **Les effets sur la concurrence des industries de première transformation**

L'analyse montre que, seulement dans le secteur du tabac brut transformé, la mise en œuvre différenciée de la réforme a modifié artificiellement les équilibres existants dans les divers systèmes-pays.

## **7. L'efficacité du découplage partiel**

Nous avons analysé l'efficacité des systèmes d'aide couplés et partiellement couplés par rapport à trois objectifs : a) garder la production dans les zones de production traditionnelles, b) assurer les approvisionnements à l'industrie et, c) améliorer la qualité et la commercialisation des produits (art. 69). Pour les premiers deux, l'analyse a comparé l'efficacité dans la période avant et après la réforme.

Concernant le premier objectif, les aides partiellement couplées sont efficaces pour le blé dur et les pommes de terre féculières (malgré une efficacité réduite), neutres pour le riz et inefficaces pour les fruits à coque. Toutefois, les résultats au niveau des Etats membres sont parfois très variables.

Concernant le deuxième objectif (groupes B1 et B2), les aides partiellement couplées ont été efficaces dans tous les secteurs à l'exception de la viande ovine.

Concernant le troisième objectif (article 69), la dépense a été inefficace.

Concernant l'accès (direct et indirect) au régime de soutien, il semble que certains producteurs, notamment les plus petits et/ou ceux à temps partiel renoncent à présenter la demande d'aide, car le bénéfice est inférieur au coût de la demande. Cependant, selon les parties prenantes, le phénomène est limité à un faible pourcentage du total des producteurs ayant droit à l'aide, et donc dans une mesure qui n'affecte pas l'efficacité de la politique.

## 8. La cohérence du découplage partiel

L'analyse focalise sur la cohérence des aides restant couplées par rapport à l'objectif d'une meilleure orientation vers le marché et de renforcement de la compétitivité du secteur agricole, et à l'objectif de non distorsion de la concurrence dans le marché unique.

Au niveau théorique, les aides couplées dont l'application dépend des choix des Etats membres ne sont cohérentes ni avec l'objectif de non distorsion de la concurrence ni avec l'objectif de renforcement de la compétitivité (allocation non efficiente des ressources). Les aides maintenues couplées par décision du Conseil n'ont aucun caractère discriminatoire entre les Etats membres mais elles ne sont pas non plus cohérentes avec l'objectif d'orientation vers le marché et de renforcement de la compétitivité de l'agriculture.

L'analyse empirique effectuée par les modèles PMP permet de confirmer une incohérence généralisée des aides couplées par rapport aux objectifs de réorientation vers le marché et de renforcement de la compétitivité ; toutefois, les effets de distorsion de ces formes d'aide semblent très limités.

En ce qui concerne l'objectif de non distorsion de la concurrence au sein du marché unique (analysé dans le cas du tabac et de l'industrie de l'abattage), ce qui était attendu sur le plan théorique se confirme également sur le plan empirique seulement dans le cas du tabac. Par contre, dans le cas des viandes, la stabilité des parts de marché indique l'absence de modification significative des conditions de concurrence sur le marché.

## 9. RECOMMANDATIONS

Après 2012, les seules aides directes couplées qui resteront en vigueur sont les primes à la brebis et à la chèvre et la prime à la vache allaitante. Nos propositions se concentrent sur les aspects qui demeurent actuels :

- Ces trois primes ont été conservées parce que le «maintien d'un niveau minimal de production peut rester nécessaire pour l'économie agricole de certaines régions (considérant 34 du règlement 73/2009)». En effet, l'évaluation montre que ces aides, couplées au niveau établi par la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de 2003, ont été efficaces pour ce qui concerne le maintien de l'activité d'élevage. Toutefois, dans le cadre de la PAC réformée, nous nous demandons s'il est correct d'utiliser les aides directes couplées, c'est-à-dire un instrument du Ier Pilier de la PAC, pour poursuivre un objectif relevant plus directement de la politique de développement rural. A notre avis, et en cohérence avec les principes inspirateurs de la réforme de la PAC, il est opportun d'intégrer ces aides restées couplées dans le régime de paiement unique et de confier aux instruments du IIème Pilier le rôle de soutien des économies agricoles locales.
- L'analyse contrefactuelle a envisagé le fort impact du découplage total sur les flux d'approvisionnement des industries de certains secteurs (tabac, fourrages séchés et féculeries bien que de façon plus limitée) pour lesquels la disponibilité de matière première dans un bassin de proximité est une condition préalable pour continuer l'activité. Selon nos analyses, on peut s'attendre à une continuation de la contraction de la structure de transformation, notamment pour les industries où la spécialisation des installations freine l'adaptation vers d'autres activités industrielles. Pour la plupart de ces industries, il s'agit donc de mettre en œuvre une stratégie de reconversion de l'activité, à travers des investissements qui pourraient s'avérer lourds et longs, pour lesquels la législation ne prévoit pas des actions de cofinancement. Il est donc recommandé d'examiner les options pour accompagner les industries dans ce parcours de reconversion, y compris la mobilisation de ressources publiques spécifiques, comme cela a déjà été fait pour l'industrie du sucre (règlement 320/2006) et du coton (règlement 637/2008), par exemple avec des programmes nationaux.