

Les effets possibles d'une suppression de la PAC : quelques résultats du modèle ID³ du CIRAD

Version provisoire pour discussion

J.M. Boussard, F.Gérard, M.G.Piketty, 19 juin 2008

A la demande du Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques quelques simulations ont été effectuées à l'aide du modèle « ID³ » du CIRAD, elles concernent l'impact des réformes mises en œuvre par l'Union Européenne depuis l'accord de Marrakech pour se conformer aux règles imposées par l'OMC et l'abandon total de la PAC .

Le modèle ID³ du CIRAD est un « modèle d'équilibre général calculable » de l'économie mondiale, semblable pour l'essentiel aux nombreux instruments de ce type utilisés par la Banque Mondiale, l'OCDE, et, en France, le CEPII. Ces modèles permettent de simuler les effets sur l'économie d'un « choc » extérieur, tel que la libéralisation. Le modèle ID³ présente cependant la particularité peu commune d'étudier les conséquences de tels chocs non seulement sur les niveaux moyens de prix et de quantités, mais aussi sur les variations de volatilité des prix (les « hauts et les bas »), variations qui elles mêmes agissent en retour sur les quantités produites et les prix moyens. Or, c'est justement l'un des rôles spécifiques des politiques agricoles que de modifier le régime de variation des prix et d'en changer la volatilité. ID³ est donc un instrument plus complet que la plupart des modèles existants, particulièrement apte fournir des réponses aux problèmes posés par la suppression de la PAC.

Pour effectuer cette étude, sur la base de ce modèle, une première simulation « de référence » a été réalisée, représentant la PAC avant les réformes liées à l'accord de Marrakech (1994). Les résultats de cette simulation ont ensuite été comparés à ceux obtenus dans deux autres simulations, « réformes de la PAC » et « retrait total de la PAC ». La première représente les modifications apportées à la politique agricole par les réformes « agenda 2000 » et du « Luxembourg », tandis que dans la seconde les aides directes et les prix garantis sont enlevés progressivement à partir de 2008¹, tout comme les restitutions aux exportations et les droits de douanes, supprimés progressivement entre 2008 et 2014² .

Au niveau des impacts sur la volatilité des prix, les réformes déjà engagées par la PAC se traduisent déjà par une forte croissance de l'instabilité des prix par rapport à la stabilité que garantissait la PAC modèle 94. De ce fait, le retrait total de la PAC ne change pas grand-chose à ce niveau : les prix restent instables. Les figures 1 et 2 représentent les prix en Union Européenne de diverses « grandes cultures » et du bétail, dans les deux cas extrêmes représentés par la PAC avant l'accord de Marrakech et la suppression totale de celle-ci, on constate une forte croissance de la volatilité.

La hausse des prix européens observée entre 2012 et 2015 dans le scénario PAC 94, pour les céréales et le blé, est liée à la hausse des cours mondiaux suite à la baisse de la production de ces deux secteurs aussi bien aux USA et que dans le RDM durant les années précédentes. Elle illustre que des épisodes de flambée des prix sont possibles mêmes en présence de politiques de régulation des marchés, cependant ils restent épisodiques dans le scénario de référence.

¹ Les quotas lait et sucre sont enlevés dès le début de la simulation, pour des raisons de facilité technique

² On suppose dans cette simulation que les droits de douanes sont diminués au même rythme aux USA mais à un rythme 4 fois moindre et dans des proportions beaucoup moins importante dans le Reste du Monde (RDM)

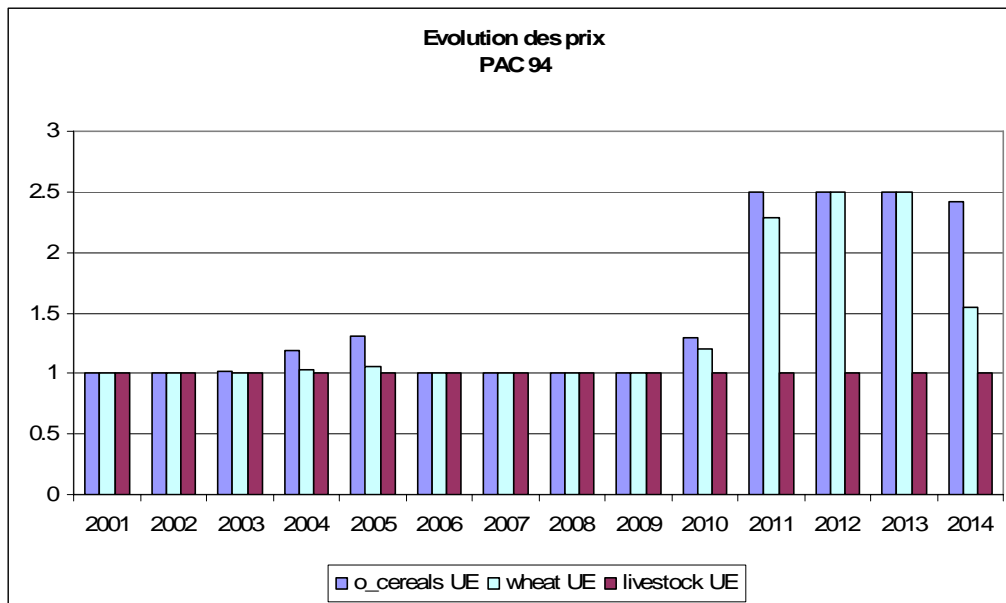


Figure 1 – Evolution des prix agricoles (prix producteurs) en Europe dans l’hypothèse « référence » : continuation de la PAC comme en 1994

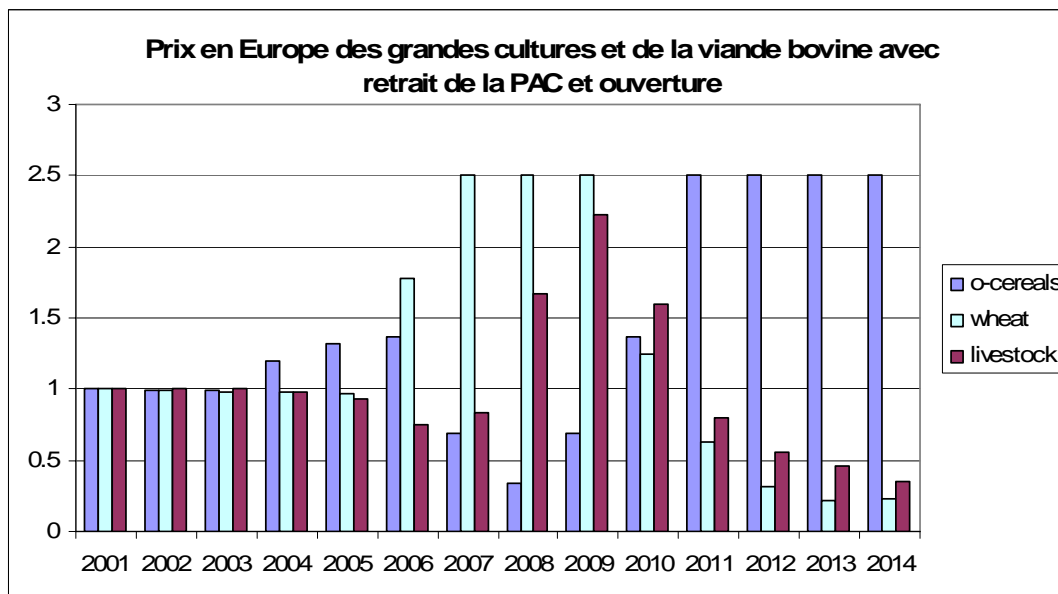


Figure 2 Evolution des prix agricoles (prix producteurs) en Europe dans l’hypothèse «retrait total de la PAC et ouverture aux échanges extérieurs »

A noter que dans les deux cas, le modèle prévoit un fort épisode de hausses de prix des céréales quelques années après l’origine des simulations (en l’espèce, l’an 2000). Cela donne confiance dans le caractère réaliste d’un modèle qui n’avait nullement été construit pour prévoir la crise que nous connaissons actuellement.

Les résultats mettent surtout en évidence le fait que la volatilité engendrée par les réformes entretient et même peut augmenter la variabilité des quantités produites (indépendamment de toute perturbation météorologique), et ce phénomène, à son tour, accentue les fluctuations des prix (figures 3 et 4)

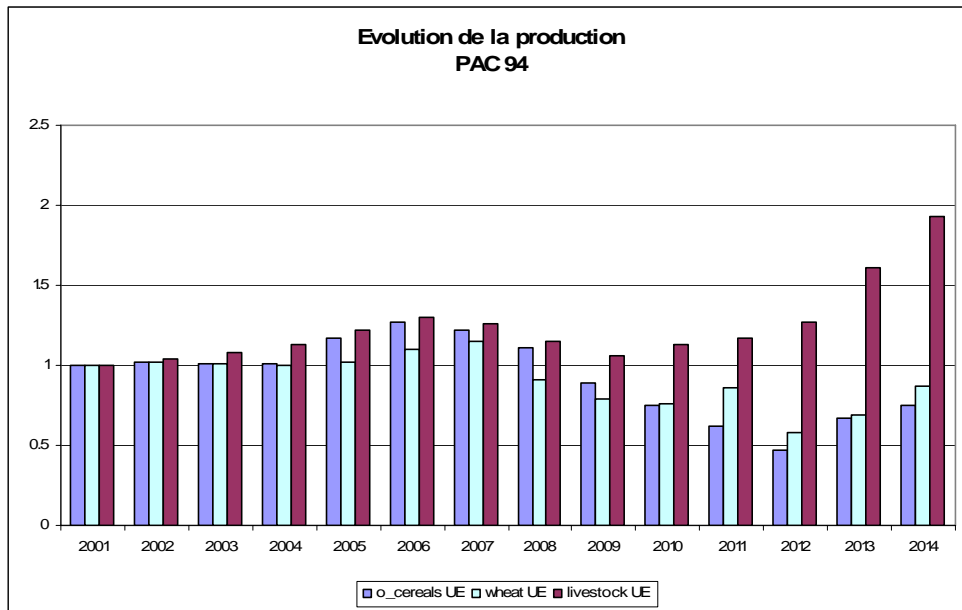


Figure 3 Evolution de la production agricole en Europe dans l'hypothèse « référence » : continuation de la PAC comme en 1994

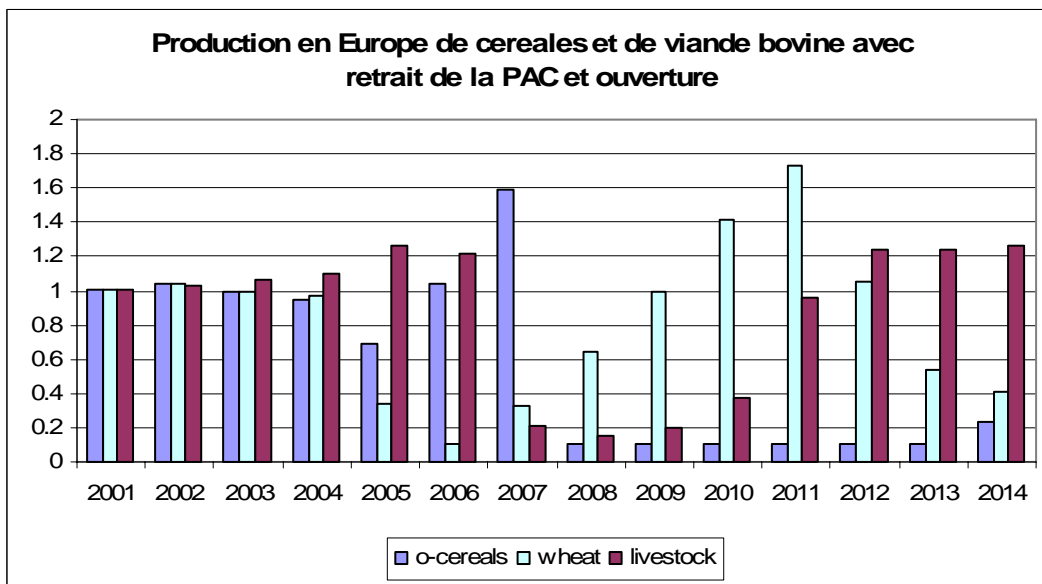


Figure 4 Evolution de la production agricole en Europe dans l'hypothèse «retrait total de la PAC et ouverture aux échanges extérieurs »

Contrairement à ce que l'on constate au niveau de l'instabilité des prix, les impacts négatifs sur la production européenne du retrait de la PAC par rapport aux réformes déjà réalisées sont importants, en particulier dans le cas du blé et de la viande bovine (Figure 5).

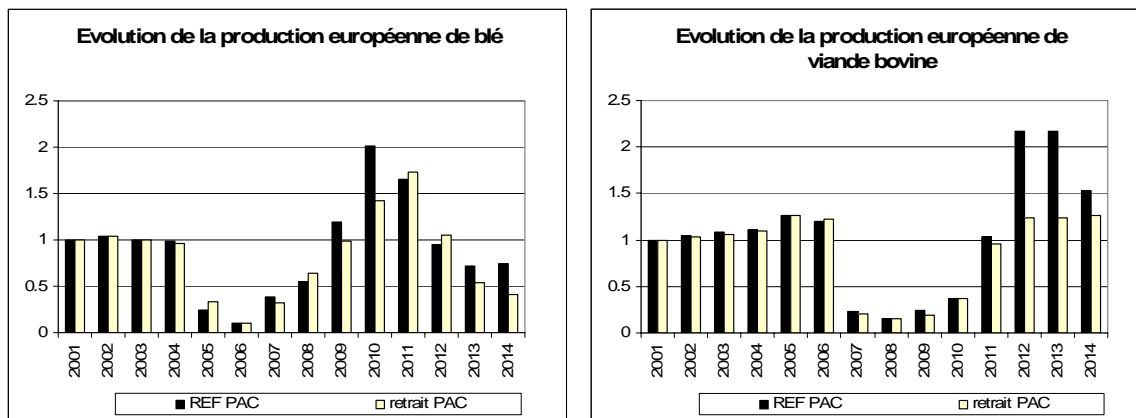


Figure 5 Evolution de la production agricole en Europe, comparaison des scénarii « réformes PAC » et «retrait total de la PAC et ouverture aux échanges extérieurs »

On constate de la même façon pour le lait et le sucre un accroissement de la volatilité des prix (figure 5, pour le lait, les courbes du sucre sont similaires) comme des quantités produites (figure 6). Au niveau des prix l'Union Européenne apparaissait donc comme un agent stabilisateur, avant les réformes de la PAC, non seulement pour son marché domestique mais aussi pour les marchés extérieurs. La suppression des quotas se traduit par une croissance des quantités produites.

Evolution du prix du lait dans trois régions avec et sans retrait

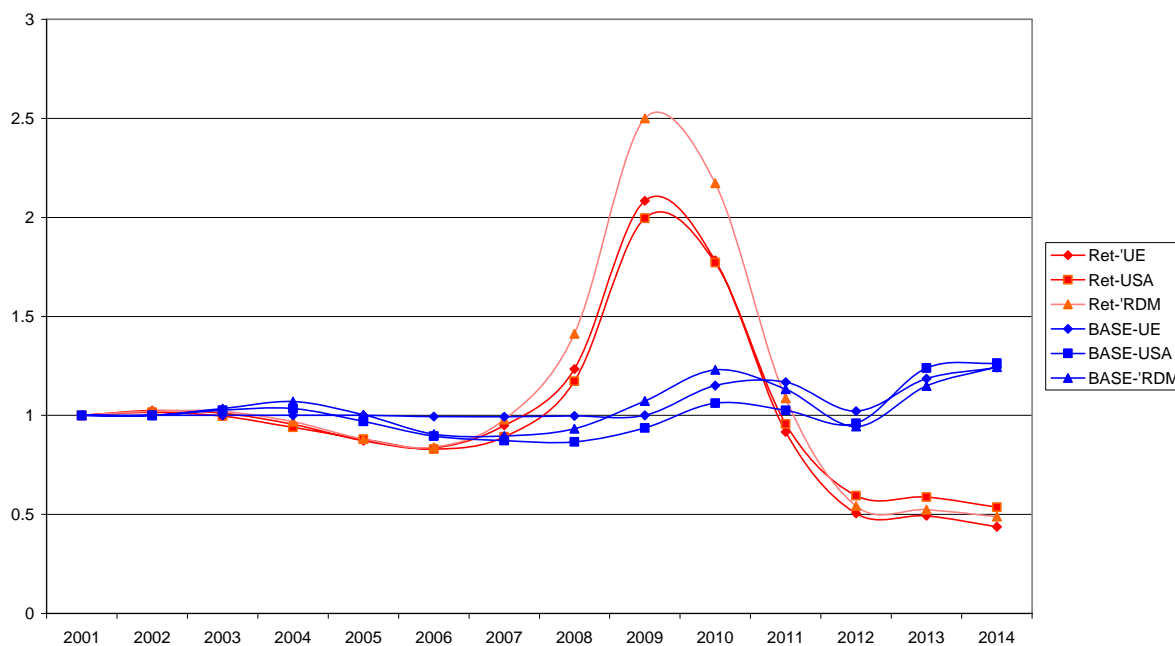


Figure 6 Evolution des prix du lait dans les 3 régions, avec et sans PAC 94

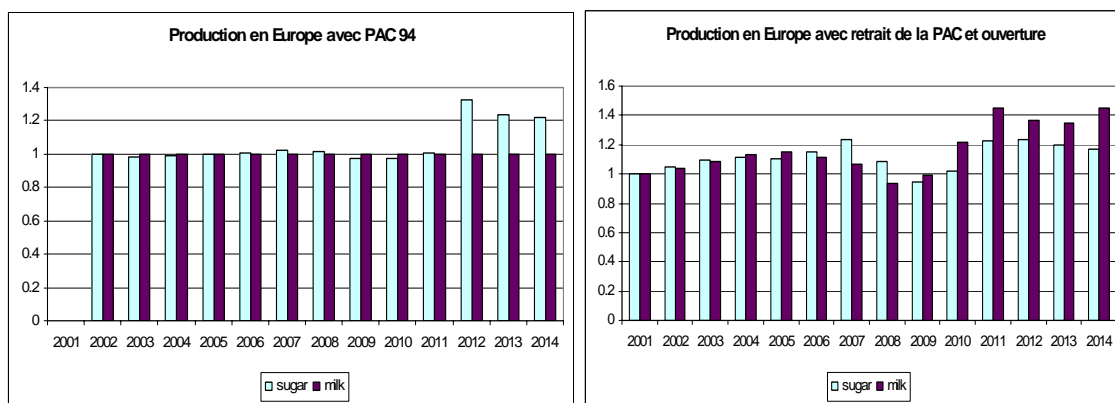


Figure 7 évolution des productions de lait et de sucre, avec et sans PAC

L'abandon total de la PAC se traduit par une tendance à l'accroissement des importations, en particulier pour les céréales et la viande bovine (Figures 8 et 9).

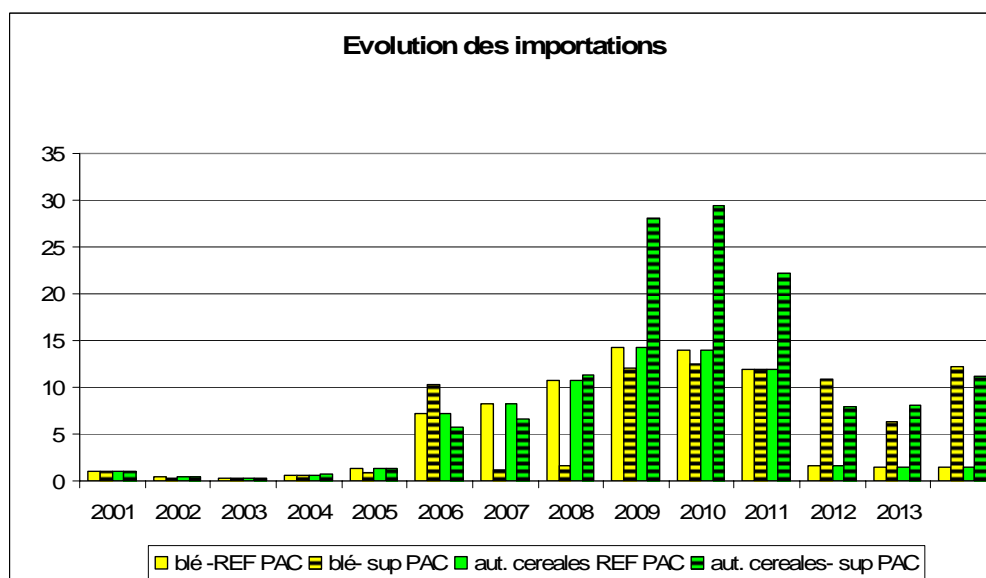


Figure 8 : Importations de céréales en Europe, avec la PAC actuelle et sans PAC

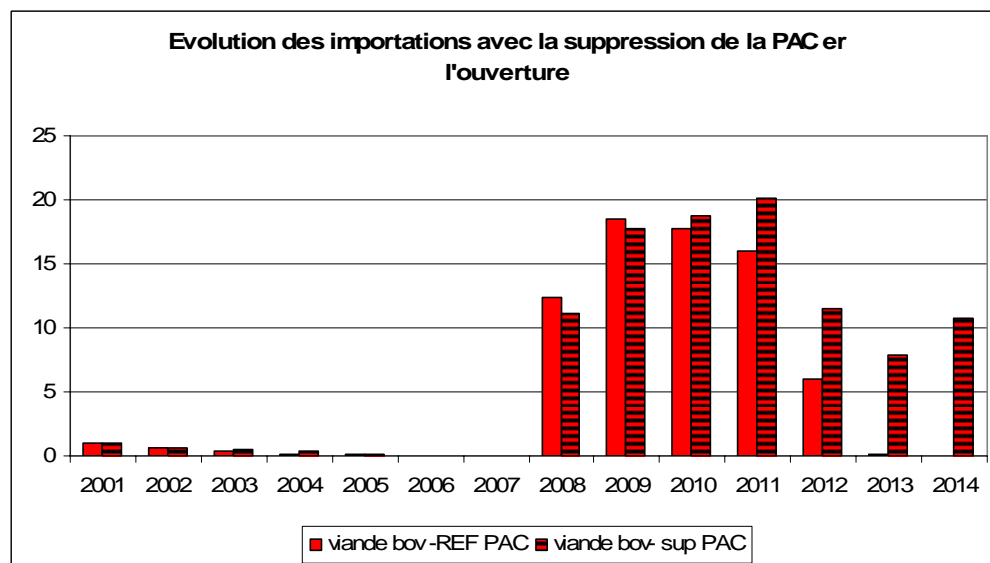


Figure 9 Importations européennes de viande bovine avec et sans PAC

La figure 10 fournit un indicateur de bien-être des consommateurs, mesuré à travers les niveaux de consommation. Dans le modèle, une distinction est faite entre ménages « riches » et « pauvres ». On constate que les réformes affectent finalement relativement peu l'utilité des ménages, cela s'explique par la faiblesse de la part de l'alimentation (figure 10).

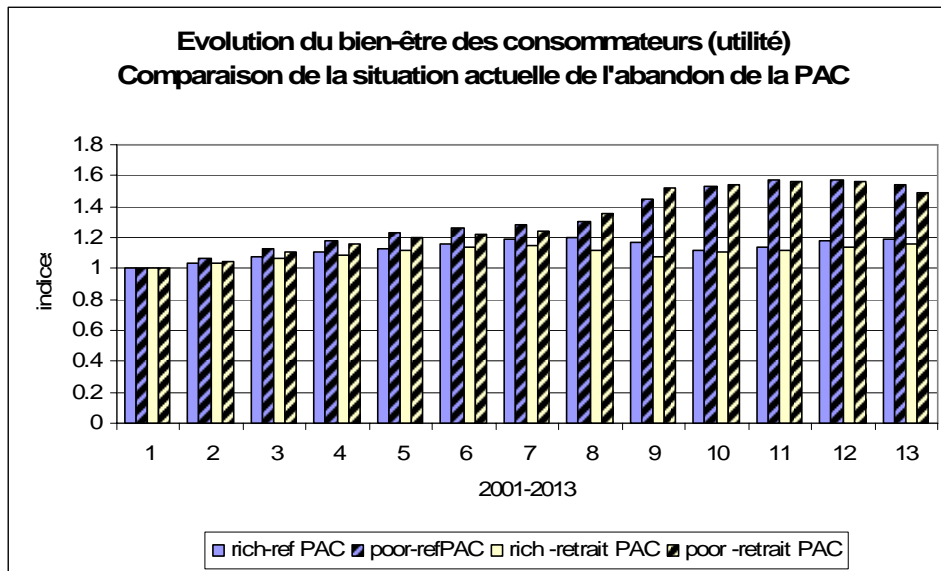


Figure 10 : Evaluation du bien-être des consommateurs en Europe, avec et sans PAC

Finalement, les résultats du modèle ID3 montre une forte croissance de la volatilité des prix et des quantités produites dès la mise en place des réformes actuelles de la PAC. Dans le scénario d'abandon total de la PAC, à cette volatilité s'ajoute une forte baisse des quantités produites, en particulier pour les céréales et la viande bovine.

C'est une originalité essentielle de l'outil utilisé dans cette note de reproduire la volatilité des prix agricoles et d'en évaluer les conséquences sur les agents économiques. Les résultats montrent également que contrairement à ce qui a longtemps été soutenu, le libre échange et l'abandon de la PAC ne conduisent pas nécessairement à une réduction de l'instabilité des prix. Au contraire, dans les résultats présentés ici, la volatilité aurait tendance à augmenter, non seulement en Europe, mais dans le monde. De fait, les résultats du modèle ID³, sur certains produits suggèrent que la PAC, telle qu'elle était en 1994, agissait comme un « stabilisateur mondial » (ce qui d'ailleurs recoupe d'autres analyses – cf Delorme et Bertrand, *in* Boussard et Delorme, « la régulation des marchés agricoles internationaux », l'Harmattan, Paris 2007). Dans ce contexte, l'augmentation de la volatilité (qui entraîne des pertes sévères, aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs) est de nature à annuler les bénéfices du « meilleur » jeu des avantages comparatifs que l'on attend de la libéralisation des échanges.