



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE L'UNION

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

**POLITIQUE DES MARCHÉS ET INSTRUMENTS
DE GESTION DES RISQUES ET DES CRISES
DANS LA PAC DE L'APRÈS 2013**

NOTE

Vincent CHATELLIER
INRA SAE2, UR 1134 (LERECO), Nantes

Ce document a été demandé par la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen.

AUTEUR

M. Vincent CHATELLIER
INRA - Institut National de la Recherche Agronomique (France)
Département SAE2 - UR 1134 (Laboratoire d'Études et de Recherches Economiques)

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

M. Albert MASSOT
Direction des politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: FR.
Traduction(s):

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit complété en JANVIER 2011.
Bruxelles, © Parlement européen, 2011

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS

RESUME	01
INTRODUCTION	05
1. REFLEXIONS SUR LA REFORME DE LA PAC POST-2013	
1.1 La compatibilité PAC-OMC est une question moins centrale	07
1.2 Le futur budget et l'intensité de la réorientation des soutiens	08
1.3 Le deuxième pilier de la PAC face à de grandes ambitions	10
1.4 La redistribution des DPU et leur meilleur ciblage	11
2. OUTILS DE REGULATION DES MARCHES ET DE GESTION DES RISQUES	
2.1. La volatilité des prix, la PAC et les coordinations internationales	16
2.1.1. La volatilité des prix accentue le problème de la faim	16
2.1.2. Les facteurs explicatifs de la volatilité des prix agricoles	17
2.1.3. Une priorité : le développement agricole des PED	17
2.1.4. L'offre, les échanges, les agrocarburants et les stocks	20
2.1.5. La gouvernance des marchés agricoles et la spéculation	23
2.2. La PAC, la régulation et la gestion des risques	24
2.2.1. La protection aux frontières et les restitutions	25
2.2.2. La flexibilité inter-annuelle du budget de la PAC	27
2.2.3. L'intervention et les filets de sécurité	28
2.2.4. Les instruments de gestion des risques et des crises	30
2.2.5. Le cas du lait : des quotas laitiers à la contractualisation	35
CONCLUSION	42
BIBLIOGRAPHIE	39

LISTE DES ABREVIATIONS

AACU :	Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay
ALENA :	Accord de Libre Echange Nord Américain
AOP :	Appellation d'Origine Protégée
DG-AGRI :	Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural
DPA :	Dotations Pour Aléas
DPI :	Dotations Pour Investissement
DPU :	Droits à Paiement Unique
FAO :	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAPRI :	Food and Agricultural Policy Resarch Institute
FEADER :	Fonds Européen agricole pour le développement rural
FEAGA :	Fonds Européen Agricole de Garantie
ICHN :	Indemnité compensatoire de Handicap Naturel
IGP :	Indication Géographique de Provenance
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCM :	Organisation Commune de Marché
PAC :	Politique Agricole Commune
PAM :	Programme Alimentaire Mondial
PED :	Pays En Développement
PMA :	Pays les Moins Avancés
PMTVA :	Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes
PSBM :	Prime Spéciale aux Bovins Mâles
SPG :	Spécialités Traditionnelles Garanties
UE :	Union Européenne

RESUME

Cette communication propose une réflexion (libre, ouverte et non exhaustive) sur les propositions de la Commission européenne du 18 novembre 2010 relatives à la future réforme de la Politique Agricole Commune (PAC). Tout en prenant acte des travaux conduits concomitamment sur ce thème au Parlement européen, et en utilisant parfois des exemples issus de la situation française, cette communication cherche à souligner en quoi les mesures pressenties peuvent ou non servir certaines des ambitions affichées pour l'agriculture européenne. Au stade actuel, les propositions de la Commission européenne sont encore insuffisamment précises (intensité des transferts budgétaires, seuils et critères retenus, etc.) pour procéder à des analyses économiques rigoureuses et/ou pour quantifier les impacts attendus selon les Etats membres et catégories d'agriculteurs. Cela implique donc de rester prudent dans les interprétations, de focaliser l'analyse sur le sens des orientations préconisées et de considérer que le temps du débat sur les modalités pratiques viendra au fil des prochaines étapes.

Dans une première partie, cette communication propose quelques réflexions sur la compatibilité des propositions de la réforme avec les négociations multilatérales de l'OMC, le financement futur de la PAC, son architecture en deux piliers et la redistribution anticipée des soutiens (et leur ciblage accru). Parmi les différents points abordés dans cette contribution, plusieurs d'entre eux méritent d'être rappelés ici :

- Les mesures envisagées dans le cadre de cette réforme ne devraient pas constituer un nouvel obstacle à la bonne intégration de la PAC dans le processus des négociations multilatérales du cycle de Doha. L'esprit qui prévaut est de proposer des instruments qui soient acceptables des pays partenaires de l'OMC : la réorientation des soutiens découplés dans le sens de leur plus grande connexion aux services non marchands rendus s'inscrit bien dans les recommandations initiales de la boîte verte ; l'instauration potentielle d'un outil du type de celui de l'assurance revenu est aussi envisagée en tenant compte des degrés de liberté offerts par l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU) ; le futur abandon des restitutions aux exportations et le maintien à un niveau bas des filets de sécurité (prix d'intervention) montrent aussi cette volonté. Les autorités communautaires doivent cependant être attentives aux deux aspects suivants : la prise en compte des préoccupations autres que d'ordre commercial (environnement, territoire, qualité des produits, normes sociales) n'est pas suffisante ; les pays en développement et importateurs nets de produits agricoles (surtout ceux du continent africain) doivent avoir la possibilité d'appliquer des protections douanières susceptibles de rendre possible le développement de leurs propres productions agricoles.
- Les négociations budgétaires sur la PAC doivent se faire en considérant, d'une part, que les dépenses allouées à l'agriculture européenne sont bien maîtrisées depuis plusieurs années (elles sont même décroissantes en proportion de la richesse communautaire) et, d'autre part, que les nombreuses ambitions affichées par la Commission européenne relativement à la future PAC ne pourront être satisfaites que moyennant l'obtention de financements publics à un niveau « convenable ». Ceci est d'autant plus vrai que les coûts de production en agriculture augmentent, que les gains de productivité s'essouffent parfois dans certains secteurs productifs et que la part du budget des ménages allouée à l'alimentation ne cesse de baisser. Sans un budget satisfaisant, l'agriculture s'adaptera inmanquablement, mais elle le fera dans un sens qui n'est pas celui escompté dans le texte de la Commission européenne.

- La proposition qui consiste à maintenir l'architecture initiale de la PAC en deux piliers présente l'avantage d'être conforme aux attentes exprimées par de nombreux acteurs lors des débats préalables. Compte tenu de la diversité des objectifs affichés au titre du deuxième de la PAC, avec de plus l'introduction (éventuelle et subsidiaire) d'un nouvel outil de gestion des risques (assurance-revenu), il sera nécessaire de procéder à un basculement important de fonds en provenance du premier pilier. Une telle innovation conceptuelle du deuxième pilier suppose aussi que la question des taux de co-financement exigés soit revisitée. Les frontières qui avaient été progressivement établies entre les deux piliers de la PAC deviennent donc plus floues. Ainsi, les agriculteurs localisés dans des zones défavorisées pourraient bénéficier, au titre du premier pilier, de compléments d'aides directes découplées, alors que les indemnités compensatoires de handicaps naturels resteraient dans le second pilier. Une clarification des choix est nécessaire pour éviter le risque d'une mauvaise appropriation ultérieure du contenu des deux piliers.
- L'innovation la plus marquante, mais aussi la plus encourageante, des propositions de réforme réside sûrement dans le fait que la Commission européenne entend procéder à une redistribution des soutiens publics et à un meilleur ciblage de ceux-ci vers la rémunération des services non marchands procurés par les agriculteurs. La Commission européenne rappelle aussi, et à juste titre, combien cette réorientation doit être imaginée avec un fort degré de pragmatisme. Les aides directes jouent, en effet, un rôle déterminant dans la formation du revenu de très nombreux agriculteurs européens. Il s'agit donc certes de faire évoluer le dispositif actuel, d'ailleurs peu compréhensible pour les citoyens et contribuables (et donc fragile à terme au plan budgétaire), mais de le faire en empruntant un chemin qui ne conduirait pas à de trop lourdes conséquences économiques et sociales pour certaines régions et/ou systèmes productifs. Chacun sait que, sur cette question précise, « le diable sera dans les détails ». Les arbitrages doivent se faire, en premier lieu, en considérant que le mode d'octroi des soutiens publics à l'agriculture doit être mieux justifié au sein de chaque Etat membre. La forte volatilité des prix conduit, en effet, à ce que les soutiens découplés ne soient pas toujours nécessairement alloués aux agriculteurs les plus nécessiteux économiquement ; ils ne le sont d'ailleurs pas, non plus, toujours en direction des systèmes productifs les vertueux sur le plan environnemental. Pour éviter que les débats communautaires ne s'ensablent sur cette question sérieuse, il convient de bien dissocier cette ambition de celle qui consisterait à répartir autrement le budget de la PAC entre les Etats membres. L'instauration d'un système de plafonnement des aides (tenant compte des emplois familiaux et salariés) serait un signal fort lancé dans la direction de ceux qui attendent de la future PAC qu'elle soit socialement plus juste. Il serait aussi utile de préciser dans quelles conditions des propriétaires seniors de foncier agricole, peuvent (ou non) bénéficier de soutiens publics ; le phénomène de capitalisation des DPU dans le foncier a des effets pervers (Latruffe et Le Mouël, 2009).

Dans une seconde partie, cette communication s'intéresse aux outils de régulation des marchés agricoles et aux instruments de gestion des risques et des crises. Deux sections complémentaires sont distinguées : la première traite des facteurs explicatifs de la volatilité des prix agricoles, de ses effets à l'échelle internationale et des moyens susceptibles de mieux l'encadrer via une coordination internationale renforcée des politiques liées à l'agriculture ; la seconde est centrée sur les outils européens susceptibles d'être mobilisés pour accompagner et soutenir les stratégies envisagées à une échelle plus globale. Une sélection de points issus de cette réflexion peut être mise en avant ci-après :

- La volatilité croissante des prix agricoles (et leur hausse tendancielle depuis 2007) est un phénomène d'autant plus crucial qu'il contribue à accentuer les problèmes liés à la faim dans le monde. Dans un contexte où près d'un milliard d'être humains se trouvent déjà dans une situation de malnutrition, cette question ne se limite pas au cercle restreint des seuls instruments de la PAC. Elle doit surtout conduire à une meilleure coordination internationale des politiques publiques concernées. La volonté de s'orienter dans le sens d'une plus grande fluidité des échanges internationaux (ambition de l'OMC) ne doit pas, non plus, aller à l'encontre d'une stratégie urgente visant au développement de l'offre agricole dans les pays les plus pauvres.
- Les marchés agricoles étant naturellement instables, le maintien d'instruments (publiques, mais aussi privés) de régulation est nécessaire. La volatilité des prix est entretenue par les caractéristiques intrinsèques des biens agricoles : malgré le progrès technique, l'offre reste assez sensible aux aléas climatiques (d'autant plus que certains grands pays exportateurs sont localisés dans des zones où le climat est difficile) ; l'offre est rigide à court terme, en raison d'une durée plus ou moins longue des cycles de production ; les biens agricoles sont souvent périssables, d'où la difficulté de recourir au stockage ; la demande est peu élastique par rapport aux prix ; les prix internationaux sont déterminés essentiellement sur la fraction des biens échangés, laquelle représente une part souvent limitée de l'offre mondiale. La volatilité du prix de l'énergie, le développement des agrocarburants, l'évolution des stocks et certains comportements spéculatifs contribuent aussi au renforcement de cette volatilité.
- Pour certains produits agricoles, le maintien d'une protection douanière à un niveau élevé sur les biens importés ne constitue plus un enjeu aussi central qu'avant. En céréales, par exemple, le prix communautaire est désormais voisin du prix mondial ; dans les secteurs porcin et laitier, les importations européennes sont marginales par rapport à la consommation domestique ; pour le soja, les droits sont historiquement nuls, etc. Pour d'autres produits, comme par exemple la viande bovine, le maintien de droits élevés est nécessaire dans la mesure où le différentiel de prix est encore très important avec les pays exportateurs du Mercosur. Pour cette production, d'ores et déjà déficitaire au sein de l'UE, il est important que les autorités communautaires défendent, au sein de l'OMC, un statut particulier (« produits sensibles »). Bien que peu compétitif (les exportations européennes de viande bovine représentent moins de 2% de l'offre), le secteur des bovins-viande contribue utilement à l'entretien du territoire agricole européen, singulièrement dans des zones défavorisées où les substitutions productives sont peu envisageables.
- Face à la forte volatilité des prix, il semble nécessaire de réfléchir à la possibilité de disposer d'un budget de la PAC qui soit plus flexible d'une année à l'autre. Sa trop grande rigidité nuit à l'ajustement des fonds publics aux réalités économiques. Un autre moyen d'y parvenir (si cette voie est jugée trop complexe) pourrait être de donner la possibilité aux agriculteurs européens de procéder, eux mêmes, aux ajustements nécessaires (ou de renforcer les dispositifs là où ils existent déjà). En fonction de la situation conjoncturelle qu'ils rencontrent, ils pourraient avoir la possibilité comptable de transférer à l'année suivante une partie leurs revenus (ou tout ou partie de leurs montants d'aides directes). Ce transfert serait envisagé en franchise de cotisations sociales et d'impôts. L'année suivante, les sommes correspondantes seraient prises en compte dans le calcul du revenu annuel. Si un tel système peut contribuer à lutter contre les effets indésirables de la volatilité, il n'a évidemment pas d'impact sur les tendances à long terme d'un marché.

- Le maintien de filets de sécurité, basés sur la fixation de prix d'intervention situés à un niveau bas, est justifié (du moins à court terme) pour prévenir d'éventuelles situations de crise et pour rassurer les agriculteurs sur l'existence d'une protection minimale. En l'état des instruments résiduels (qui pourraient être étendus à d'autres produits), il ne faut cependant pas s'attendre à ce qu'ils aient une influence forte sur le niveau futur des revenus des agriculteurs européens. Ces prix d'intervention n'auront pas non plus d'impacts significatifs sur les choix productifs, dans la mesure où ces niveaux de prix sont, pour de très nombreux agriculteurs, souvent inférieurs aux coûts de production. Pour supporter le revenu des agriculteurs en situation de crise (surtout si elle perdure), il est plus efficace d'octroyer des aides directes que de soutenir les marchés par le biais de l'intervention.
- Dans le cadre de la future PAC, les autorités communautaires, doivent accompagner la mise en œuvre d'instruments de gestion des risques ; ces instruments doivent être considérés comme complémentaires (et non en substitution de) aux autres outils de régulation : droits de douane, contractualisation pour encadrer l'offre, maintien des filets de sécurité, aides directes, etc. Outre les instruments déjà existants, tels que les marchés à terme et les fonds de mutualisation, il convient de s'intéresser tout particulièrement à l'assurance revenu. Dans le respect des règles de l'OMC et à la lumière de l'expérience canadienne, l'instauration d'un mécanisme d'assurance revenu pourrait permettre d'atténuer les effets négatifs de la forte volatilité des prix. Les indicateurs et critères devront cependant être sélectionnés avec rigueur de façon à ce que le coût budgétaire de cet instrument demeure compatible avec les dotations dédiées (fonds communautaires et fonds nationaux).
- La suppression des quotas laitiers constitue une évolution importante de la PAC, singulièrement dans les pays où ceux-ci sont utilisés, depuis un quart de siècle, au service d'une répartition territoriale équilibrée de la production laitière. Le système des quotas présentait l'avantage d'être efficace pour contrôler l'offre et peu coûteux pour la puissance publique. Il sera supprimé car la Commission européenne ne souhaite plus intervenir aussi directement dans la régulation de l'offre (ce d'autant que d'autres outils d'intervention ont été limités : baisse des restitutions, limitation du stockage, etc.) ; de plus, les pays du nord de l'UE ont toujours été défavorables à cet instrument au prétexte qu'il génère des rentes (barrière à l'entrée dans le secteur), qu'il empêche une allocation optimale des ressources et qu'il contribue à augmenter les coûts de production (les quotas étant marchands). La suppression des quotas laitiers est susceptible de concourir, d'une part, à une concentration accrue de la production dans les bassins de production les plus compétitifs et, d'autre part, à une restructuration accentuée des exploitations laitières. Elle devrait également entraîner une baisse du prix moyen du lait dans la mesure où l'offre deviendra plus difficilement contrôlable sous le jeu concurrentiel des pays et des entreprises. Pour contrecarrer ces évolutions pressenties, et permettre par exemple le maintien d'une activité laitière dans les zones défavorisées (surtout celles où la différenciation des produits est limitée), un fort volontarisme sera nécessaire au travers des autres outils disponibles dans la PAC (notamment via la réorientation des aides directes). La fin des quotas laitiers justifie l'instauration d'un système de contractualisation (pour sécuriser les relations entre les producteurs et les industriels), mais ces contrats ne mentionneront pas les prix futurs ; ceux-ci dépendront surtout de la conjoncture internationale, de la stratégie industrielle des entreprises et de l'instauration éventuelle d'une plus grande flexibilité des prix selon la destination finale du lait.

INTRODUCTION

La Commission européenne a présenté le 18 novembre 2010 une communication portant sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) à horizon 2020 (Commission européenne, 2010-e). Placée sous l'autorité du Commissaire en charge de l'agriculture et du développement rural (Dacian Ciolos), cette communication est destinée au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Dans une phase préalable à la publication de ce texte, le Commissaire a organisé une large consultation publique de manière à recueillir les réflexions exprimées par les citoyens européens et différentes organisations (Commission européenne, 2010-d). Ces nouvelles propositions, qui s'inscrivent dans la continuité des réformes intervenues au cours des deux précédentes décennies (Burell, 2009 ; Bureau, 2007 ; Butault et al, 2005 ; Nallet, 2010), traduisent la vision stratégique de la Commission européenne relativement à l'évolution de l'agriculture et à la place que cette dernière occupe dans la société. Selon les propres termes de la Commission européenne, la future PAC devra satisfaire simultanément les trois objectifs suivants : i) promouvoir, pour les consommateurs européens, une production alimentaire saine et suffisante dans un contexte de croissance de la demande mondiale, de crise économique et de forte volatilité des prix ; ii) contribuer à une gestion durable des ressources naturelles, tout en intégrant les problématiques liées au changement climatique ; iii) favoriser un maintien des équilibres territoriaux en acceptant l'idée que l'agriculture est un élément déterminant du dynamisme en milieu rural.

Cette communication est une note d'orientation politique. Les propositions formulées ne correspondent donc pas, du moins à ce stade, à un texte réglementaire précis permettant de procéder à une analyse fine des impacts induits en termes de réorientation des soutiens entre Etats membres, de sensibilité du revenu des différentes catégories d'exploitations agricoles ou d'incitations aux réorientations productives. Si elle invite à la réflexion et doit servir de base au lancement d'un débat sur la future structuration de la PAC, il importe aussi de rester prudent dans l'interprétation de certains passages du texte, tant la question des modalités d'application sera déterminante (intensité des basculements financiers d'un instrument vers l'autre, indicateurs pris en référence pour l'octroi des soutiens, délimitation du champ concerné par la mesure, etc.). Une fois le débat institutionnel achevé, c'est à dire en 2011 selon toute probabilité, des textes réglementaires seront adoptés dans le sens de la mise en œuvre d'une réforme de la PAC à compter de 2014. Il est important de souligner que cette communication a été rédigée avec la volonté, d'une part, de tenir compte des engagements pris dans le cadre des négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et, d'autre part, d'orienter la future PAC dans la voie des priorités affichées par le Président de la Commission européenne dans sa communication du 3 mars 2010 intitulée « Europe 2020 » (Commission européenne, 2010-a ; Chambon et Fernandes, 2010). La stratégie Europe 2020 considère que trois priorités devront être structurantes de l'action publique au sein de l'Union européenne (UE) au cours de la décennie qui s'engage : développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation (la croissance intelligente) ; promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive (la croissance durable) ; encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale (la croissance inclusive). La recherche d'une mise en cohérence de la future PAC avec cette stratégie Europe 2020 est naturellement une priorité dans la mesure où cette dernière aura une influence importante sur les choix qui seront actés relativement aux clés futures d'affectation des ressources budgétaires de l'UE lors de la programmation financière 2014-2020. Il en va donc de l'importance à venir du financement de la PAC (Commission européenne, 2010-b).

De manière complémentaire au texte du 18 novembre 2010 portant sur l'avenir de la PAC, la Commission européenne a fait connaître ses nouvelles propositions relatives au secteur laitier (« le paquet lait » du 9 décembre 2010) et à la politique menée en matière de qualité des produits agricoles (« le paquet qualité » du 10 décembre 2010). Dans le secteur laitier, où la volatilité intense des prix a entraîné de fortes perturbations économiques, une analyse des services de la Commission européenne a été produite pour rendre compte de l'évolution du marché des produits laitiers et des conditions relatives à la suppression progressive des quotas laitiers (Commission européenne, 2010-f). De plus, des propositions ont été faites en termes de relations contractuelles futures entre les producteurs de lait et les industriels, de règles applicables aux organisations interprofessionnelles et de transparence du marché (Commission européenne, 2010-g). Dans le domaine de la qualité, les nouvelles orientations se traduisent par une proposition de règlement relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles (Commission européenne, 2010-h) ; cette proposition prévoit notamment le renforcement du système des Appellations d'origines protégées (AOP) et des Indications géographiques protégées (IGP), la révision du système des Spécialités traditionnelles garanties (STG) et l'instauration de mentions de qualités facultatives (comme, par exemples, le mode d'alimentation des animaux ou la méthode de production). En outre, elles prévoient également une modification du règlement concernant les normes de commercialisation applicables aux produits agricoles (Commission européenne, 2010-i) ; de nouvelles orientations relatives aux meilleures pratiques pour la mise en place et le fonctionnement des systèmes de certification (Commission européenne, 2010-j) ; des lignes directrices sur l'étiquetage de denrées alimentaires utilisant des AOP et des IGP (Commission européenne, 2010-k).

Conformément aux dispositions arrêtées dans le Traité de Lisbonne, le Parlement européen bénéficie d'un rôle renforcé dans le processus décisionnel de la PAC. Il est désormais, à quelques exceptions près, sur un pied d'égalité avec le Conseil dans la procédure de codécision (Massot, 2010-a). Aussi, le Parlement européen n'a pas attendu le texte de la Commission européenne pour engager ses propres réflexions, en sollicitant parfois des travaux d'experts (Buckwell, 2009 ; Bureau et Witzke, 2010 ; Burgaz, 2010 ; Capitano, 2010 ; Chatellier, 2009-a ; Munier, 2010 ; Ramos, 2009). Dans la continuité d'un rapport d'initiative présenté le 1^{er} mars 2010 (Lyon, 2010), une résolution portant sur l'avenir de la PAC a été adoptée le 8 juillet 2010 (Parlement européen, 2010) ; celle-ci insistait notamment sur le fait que la PAC de l'après 2013 devra être forte, durable, juste et dotée de moyens suffisants pour atteindre les objectifs assignés (Massot, 2010-b). Fin novembre 2010, une note interne au Parlement européen a été produite de façon à faciliter, au cours des mois à venir, le processus de travail des parlementaires européens sur le sujet de la PAC de l'après 2013 (Adinolfi, Little et Massot, 2010).

Dans ce contexte, et pour contribuer aux réflexions en cours au Parlement européen, l'objectif de cette note¹ est, dans un premier temps, de faire état de réflexions générales sur les propositions de la Commission européenne et, dans un second temps, de focaliser l'analyse sur les mesures envisagées pour faire face aux situations de crises et au caractère risqué de l'activité agricole.

1 Cette note a été rédigée suite à une sollicitation de la Direction des politiques structurelles et de cohésion du Parlement européen. Elle a été présentée oralement dans le cadre d'un workshop organisé le 7 février 2011 à Bruxelles, à destination des députés européens de la Commission Agriculture et Développement rural. Les propos tenus dans cette note n'engagent que la responsabilité de son auteur. Je (Vincent Chatellier) tiens à remercier Hervé Guyomard, Directeur Scientifique à l'INRA, pour ses conseils toujours précieux et les collaborations que nous avons sur ce thème. Je tiens aussi à témoigner à Edgard Pisani, ancien ministre français de l'agriculture (1961-1966), ma reconnaissance pour sa confiance accordée à l'occasion de la co-publication en 2010 d'un article intitulé : « La faim dans le monde, le commerce et les politiques agricoles ». Pour plus d'informations, voir : www.nantes.inra.fr/content/download/1754/24229/file/CV-VChatellier.pdf.

1. REFLEXIONS SUR LA REFORME DE LA PAC POST-2013

Dans cette première partie, une réflexion synthétique est proposée sur les propositions de réforme de la PAC du 18 novembre 2010, en excluant cependant les questions relatives à la régulation des marchés ; ce sujet étant traité ensuite dans une seconde partie.

1.1. La compatibilité PAC-OMC est une question moins centrale

Lors des précédentes réformes de la PAC (1992, 1999 et 2003), une attention toute particulière était portée par la Commission européenne à la question sensible de la compatibilité entre les mesures adoptées dans le cadre de la PAC et les exigences liées aux accords multilatéraux de l'OMC. La baisse des prix institutionnels, la mise en œuvre de soutiens de plus en plus découplés et la réduction des restitutions aux exportations constituaient une voie nécessaire pour que la PAC soit mieux acceptée des partenaires de l'OMC. Quinze années après la signature de l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU), force est de constater que la PAC n'est plus sujette, du fait de ses transformations récentes, à la même intensité de critiques. Cela tient aussi au fait que les négociations multilatérales engagées en 2001 dans le cadre du cycle de Doha sont difficiles et n'ont pas encore donné lieu à un accord final.

La communication de la Commission européenne relative à la future réforme de la PAC est désormais surtout orientée par le souci de satisfaire des exigences internes à l'UE. L'ambition est de transformer progressivement la PAC pour qu'elle s'inscrive au mieux dans le projet stratégique de l'UE, tel qu'il est développé dans le document « Europe 2020 » (Commission européenne, 2010-a). Comparativement aux précédentes réformes de la PAC, celle-ci semble moins directement guidée par une exigence de mise en conformité, à court terme, des instruments de soutien à la réglementation multilatérale. Cela avait été par exemple le cas en 2003 où la fin de la « clause de paix » relative aux soutiens directs couplés aux facteurs de production exigeait l'instauration rapide du système des paiements directs découplés. Pour autant, les nouvelles orientations ne vont pas non plus dans le sens d'une remise en cause du positionnement de la PAC face à l'OMC. Autrement dit, les propositions formulées sont peu susceptibles de rendre les partenaires de l'OMC hostiles aux évolutions pressenties. Plusieurs points permettent d'abonder dans le sens de cette affirmation :

- Les prix institutionnels devraient rester à un niveau bas de telle sorte que l'intervention agisse comme un filet de sécurité et non pas comme une incitation à la production. Il n'est pas envisagé, comme lors des précédentes réformes de la PAC (y compris en 2003 avec l'extension de ce principe au secteur laitier), de nouvelles baisses des prix garantis. Le prix communautaire étant devenu proche du prix mondial dans certains secteurs productifs (céréales), une nouvelle baisse des droits de douane (si elle devait être arrêtée suite aux négociations engagées dans le cadre du cycle de Doha) n'aurait pas ou peu d'impact. Dans d'autres secteurs, principalement en viande bovine, une nouvelle baisse des droits de douane serait, en revanche, nettement plus problématique dans la mesure où le différentiel de prix entre l'UE et les grands pays exportateurs (Brésil, Argentine, etc.) demeure substantiel, ce malgré les baisses de prix intervenues.
- Dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'un outil de stabilisation des revenus, il est clairement mentionné le fait que celui-ci devra être compatible avec les critères de la boîte verte (Melendez-Ortiz et al, 2009 ; Brink, 2009 ; Swinbank, 2008).

- Une très forte proportion des soutiens directs alloués aux agriculteurs européens est désormais compatible avec les critères de la « boîte verte » définies dans l'AACU (Chatellier, 2009-b). Suite aux décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC en 2008 (Conseil européen, 2009), la proportion des paiements directs découplés progressera encore d'ici à 2013. Ainsi, dans les négociations multilatérales engagées sur le soutien interne, les autorités communautaires disposent d'importantes latitudes pour accepter une baisse du plafond des soutiens jugés distorsifs de la production et des échanges (sans que cela ne soit pénalisant in fine pour les agriculteurs). Compte tenu de ces marges de manœuvre, et moyennant un cadre strict, la Commission européenne est en mesure de proposer aux Etats membres la possibilité de recourir, là où cela est utile, à des aides couplées (pour des productions particulières ayant un rôle économique ou social déterminant). Sauf à présager un changement dans la définition des critères qui président au classement des soutiens dans la boîte verte, il semble donc peu probable que la future PAC soit, sur ce plan, fragile face aux argumentaires des autres Etats membres de l'OMC. Cela devrait être d'autant plus le cas que le projet de réforme prévoit de modifier le mode d'octroi des paiements directs découplés dans le sens d'une reconnaissance plus effective des services environnementaux rendus par les agriculteurs (évolution qualifiée dans les médias de « verdissement de la PAC »).
- Les propositions de réforme de la PAC n'évoquent pas directement la future politique commerciale de l'UE avec les pays tiers. Ce choix suggère que la position affichée par l'UE dans les négociations du cycle de Doha perdure, notamment en ce qui concerne les restitutions aux exportations et les droits de douane (cf. partie 2).

1.2. Le futur budget et l'intensité de la réorientation des soutiens

En matière de politique publique, il est toujours plus stimulant de débiter par la définition des priorités et des ambitions d'un projet pour ensuite discuter des modalités de son financement, que de procéder dans un ordre inverse. Les propositions de la Commission européenne relatives à la future PAC s'inscrivent bien dans cette logique. En affichant de larges ambitions pour la PAC (cf. introduction), elles cherchent, d'une certaine manière, à convaincre les autorités communautaires du bien fondé de cette politique et, par là, de la nécessité de lui affecter des fonds budgétaires qui soient à la mesure des défis que l'agriculture entend relever. Sachant que nul ne sait aujourd'hui (début 2011) ce que seront les fonds alloués à la PAC au titre de la programmation budgétaire 2014-2020, il convient de conserver une grande prudence dans l'interprétation des effets supposés de la future réforme. Pour chaque agriculteur européen, la question budgétaire se pose aujourd'hui au travers du cumul des quatre points ci-après.

La dotation budgétaire de l'UE pour la période 2014-2020. Plus le financement de l'UE sera conséquent, moins la pression sera forte sur les fonds alloués à la PAC. Sur ce plan, un débat controversé est déjà engagé entre Etats membres. Dans la continuité du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, et sous l'impulsion du Premier ministre britannique, cinq pays contributeurs nets (Allemagne, Finlande, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont déjà fait connaître au Président de la Commission européenne leur position commune : ils suggèrent que les engagements de dépenses pour la période 2014-2020 ne soient pas supérieurs au niveau de 2013, avec dans tous les cas, une augmentation inférieure à l'inflation. Cette initiative a été plutôt mal perçue des pays bénéficiaires nets (dont la Pologne, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie, etc.).

La part des fonds de l'UE qui seront affectés à la PAC. En 2011, le budget de l'UE s'élève 141,9 milliards d'euros, dont 42,9 milliards d'euros sont orientés vers le premier pilier de la PAC (aides directes aux agriculteurs et soutiens à la régulation des marchés agricoles) et 14,4 milliards d'euros vers le développement rural. Au total, le coût budgétaire de la PAC représente environ 40% des dépenses du budget de l'UE. Si cette part relative est parfois considérée comme élevée par certains détracteurs de la PAC, elle est cependant décroissante au fil des années ; elle tient surtout au fait que les dépenses agricoles relèvent essentiellement du budget de l'UE et non pas de celui des Etats membres comme c'est le cas de tous les autres postes budgétaires (éducation, recherche, santé, défense, etc.). Une fois que le budget global de l'UE 2014-2020 sera connu, il est assez facile d'anticiper le fait que les arbitrages entre les différentes priorités de l'UE donneront lieu à de vives tensions (Commission européenne, 2010-b). Que deviendront alors les ressources de la PAC à l'issue de ces arbitrages ? Cette question est importante dans un contexte où les idées ne manqueront pas pour utiliser les nouveaux fonds déployés au service d'une croissance intelligente (recherche, innovation, éducation, réseaux de transport et de communication, etc.), d'une croissance durable (intégration des politiques de l'énergie et du climat, politique agricole, etc.), d'une croissance inclusive (politique de cohésion) ou d'autres ambitions tout aussi justifiées (consolidation de la citoyenneté de l'Union, affirmation de la place de l'UE dans le monde, réduction de la pauvreté, etc.) ? Le texte de la Commission européenne du 18 novembre 2010 constitue, d'une certaine manière, une bonne anticipation à ces futures tensions. Il cherche à préciser en quoi un secteur agricole productif, durable et compétitif est susceptible d'apporter une contribution essentielle à la stratégie « Europe 2020 ».

La redistribution éventuelle des fonds de la PAC entre Etats membres de l'UE. L'inégalité dans la répartition des soutiens budgétaires de la PAC entre les Etats membres est influencée par les quatre principaux facteurs suivants : i) la puissance agricole du pays en termes de surface agricole (notamment de céréales et d'oléo-protéagineux) et de cheptel ; ii) la spécialisation agricole : tous les secteurs productifs de l'agriculture ne sont pas soutenus de façon identique, en raison des règles historiques inhérentes à chaque Organisation commune de marché (OCM) ; iii) la productivité des facteurs de production : dans le secteur céréalière, par exemple, le montant de l'aide à l'hectare avait été initialement déterminé de façon à compenser le choc économique subit par la baisse des prix (un rendement plus élevé induisait de fait un niveau de compensation supérieur) ; iv) la décision prise par les autorités communautaires d'appliquer une montée en puissance progressive des soutiens accordées aux NEM-12.

D'après la ventilation du Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA) de l'exercice 2009 (Commission européenne, 2010-c), quatre pays regroupent 58,5% des dépenses totales, avec par ordre décroissant : la France (20,4%), l'Allemagne (13,7%), l'Espagne (13,3%) et l'Italie (11,1%). Pour les mieux dotés des douze Nouveaux Etats Membres (NEM-12), les poids relatifs sont nettement plus faibles : Pologne (4,3%), Hongrie (2,1%), Roumanie (1,3%). Cette hétérogénéité alimente de nombreux débats au sein des Etats membres, comme par exemple en France où les agriculteurs craignent que la future réforme de la PAC n'entraîne une réorientation intense des soutiens budgétaires au profit des NEM-12. Si le texte de la Commission européenne n'apporte pas d'éléments précis sur ce point (indication chiffrée du redéploiement souhaitable), il souligne que l'instauration d'un paiement unique à l'hectare, uniforme à l'échelle communautaire, n'est pas envisagée. De même, il précise que la réorientation des aides directes ne pourra pas être adoptée de manière brutale au détriment de tel ou tel Etat membre. Il reste au demeurant probable que les Etats membres où le montant des aides directes par hectare est plus élevé que la moyenne communautaire soient légèrement pénalisés.

La réorientation des aides directes au sein de chaque Etat membre. Dans un Etat membre donné, tous les agriculteurs ne seront pas affectés de la même manière en fonction des décisions prises relativement aux modalités d'octroi, en interne, des aides directes. Compte tenu du poids élevé des aides directes dans la formation du revenu de nombreux agriculteurs européens et de la forte volatilité des prix, il semble nécessaire que la future réforme de la PAC soit envisagée avec un fort degré de pragmatisme et sur la base de simulations permettant de mieux comprendre les effets attendus des décisions prises pour différentes catégories d'exploitations. Si cette précaution est nécessaire, elle ne doit pas pour autant servir de justification au maintien du mode actuel de distribution des soutiens.

1.3. Le deuxième pilier de la PAC face à de grandes ambitions

La Commission européenne affiche sa volonté de redistribuer et de mieux cibler les soutiens publics alloués à l'agriculture européenne. Elle entend ainsi améliorer la qualité des dépenses en liant davantage les soutiens accordés aux services non marchands (environnementaux et territoriaux) rendus par les agriculteurs. Elle cherche également à rendre la répartition des soutiens publics à l'agriculture mieux acceptée des citoyens et des contribuables. L'appréciation finale qui pourra être portée à la réforme dépendra, d'une part, de l'intensité du redéploiement budgétaire (des droits à paiement unique vers le deuxième pilier) et, d'autre part, de la manière dont les modalités d'octroi des Droits à Paiement Unique (DPU) seront révisées. En d'autres termes, et selon la formule consacrée : « le diable est dans les détails ». Les propositions actuelles invitent à plusieurs réflexions.

La structuration de la PAC en deux piliers est confirmée. Pour les trois options générales avancées par la Commission européenne (sachant qu'une large préférence est accordée à l'option n°2), la structuration de la PAC en deux piliers est confirmée. Il est d'ailleurs précisé que cette architecture correspond aux attentes exprimées dans le débat public et dans les différentes instances européennes impliquées. Les mesures inhérentes au premier pilier correspondent, d'une part, aux paiements directs annuels et non contractuels et, d'autre part, aux mesures de soutien des marchés. Les mesures relatives au deuxième pilier correspondent aux mesures pluriannuelles contractuelles ; elles font l'objet d'un cofinancement entre l'UE et les Etats membres, contrairement à celles du premier pilier qui sont intégralement financées par le budget de l'UE. Le maintien des deux piliers de la PAC présente l'intérêt de la continuité, c'est-à-dire qu'il ne modifie pas les éléments de repères initiaux, tant des négociateurs que des agriculteurs. Il permet ainsi d'engager les négociations sur la nouvelle PAC plus rapidement qu'une situation où une refonte de cette structuration aurait été envisagée.

Sans un redéploiement significatif des budgets entre les deux piliers, les ambitions affichées du deuxième pilier ne pourront être satisfaites. Ces ambitions sont effectivement importantes : améliorer la compétitivité de l'agriculture (en encourageant l'innovation et la restructuration) ; assurer une gestion durable des ressources naturelles (capacité de résilience de l'agriculture face aux changements climatiques, maintien de la capacité de production des terres agricoles) ; promouvoir un développement territorial équilibré des zones rurales ; instaurer des instruments de gestion des risques, etc. Il aurait été précieux que la Commission européenne fournisse une première indication (même partielle) sur l'intensité du transfert de fonds qu'il conviendrait d'opérer en provenance du premier pilier (au travers probablement d'un dispositif de modulation rénové). Une montée en puissance des fonds du second pilier est souhaitable, notamment pour accompagner l'innovation, stimuler les projets et encourager les agriculteurs à adopter de nouvelles pratiques. Elle posera inmanquablement la question du taux de cofinancement, par les budgets nationaux, des mesures pressenties.

La frontière entre les deux piliers de la PAC n'est pas si évidente à tracer, tant pour les objectifs à poursuivre (l'environnement est présent dans les deux piliers) que pour les mesures à adopter. Ainsi, le fait de positionner les instruments de gestion des risques dans le second pilier peut paraître surprenant dans la mesure où ceux-ci ont pour ambition d'atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix agricoles ; il s'agit donc d'une préoccupation qui relève de la régulation des marchés. Pour autant, l'inscription de cet outil dans le second pilier présente l'avantage d'offrir aux Etats membres des latitudes quant à son application ; un tel système est sûrement difficile à mettre en oeuvre dans un cadre européen avec des règles identiques entre Etats membres.

Une autre ambiguïté qui découle des nouvelles propositions de la Commission européenne concerne la prise en compte, dans la PAC, des zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques. Ainsi, des aides directes issues du premier pilier pourraient être demain orientées de manière spécifique vers ces zones (troisième niveau des futurs DPU – voir ci-après) alors que, dans le même temps, il n'est pas abandonné l'idée qu'un soutien particulier puisse être accordé au titre du second pilier (comme c'est par exemple le cas actuellement avec les indemnités compensatoires de handicaps naturels -ICHN-). Dans l'hypothèse où les zones défavorisées seraient éligibles à un complément « confortable » de DPU par hectare au titre du premier pilier, les soutiens accordés au titre du second pilier pourrait être plus faibles (voire nuls), ceci permettant d'affecter une part des fonds dédiés initialement (dont la part du cofinancement national) à d'autres ambitions (lesquelles sont, rappelons-le, nombreuses). Le financement par le premier pilier de mesures ciblées vers les zones défavorisées conduit à s'interroger sur les modalités techniques d'application. Ainsi, le transfert des DPU des zones de plaine vers les zones défavorisées (au travers de cette nouvelle architecture des DPU) se fera-t-il à l'échelle communautaire ou au sein de chaque Etat membre ? La première hypothèse serait particulièrement défavorable aux Etats membres ayant une faible proportion de ces zones dans leur territoire ; la seconde hypothèse entraînerait une perte plus importante de DPU par hectare pour les exploitations de plaine localisées dans des pays où la proportion de zones défavorisées est grande.

1.4. La redistribution des DPU et leur meilleur ciblage

Les DPU doivent être redistribués car ils sont attribués indépendamment des prix agricoles. Conformément à l'article 6 de l'annexe 2 de l'AACU qui détermine les critères de la « boîte verte », le montant des DPU ne peut être fonction des prix intérieurs et internationaux observés au cours d'une année donnée (Piet et al, 2006). Ces règles conduisent à priver les autorités communautaires d'une réelle capacité d'action sur une part pourtant substantielle du budget de la PAC ; ces fonds étant pré-distribués et non ajustables en fonction de la conjoncture. En effet, le montant total des aides directes découplées s'est élevé, en 2009, à 32,7 milliards d'euros, soit l'équivalent de 70% des soutiens budgétaires du premier pilier de la PAC (ces montants étant de surcroit amenés à progresser d'ici 2013).

Les soutiens découplés sont aujourd'hui accordés aux agriculteurs européens, soit sur la base d'un historique de paiements directs acquis (comme c'est le cas de la France avec une période de référence 2000-2002), soit sur la base d'une certaine uniformisation du montant du DPU à l'hectare entre les agriculteurs d'une même région (comme c'est le cas en Allemagne ou en Angleterre). Dans les deux cas, le montant des aides directes découplées n'est pas ajustable en fonction de la conjoncture des prix (Bizet et al, 2010 ; Commission européenne, 2011-b).

Un tel système est fréquemment critiqué, car il peut par exemple conduire à ce que des agriculteurs bénéficient de soutiens publics importants alors même qu'ils sont déjà favorisés par une bonne conjoncture de prix. Cela a par exemple été le cas dans le secteur des céréales en 2008 et en 2010 : les aides directes ont été attribuées aux producteurs, sans aucun ajustement, alors même que le prix de marché des céréales était élevé, c'est-à-dire deux fois supérieur au prix d'intervention ; or ce dernier avait été, rappelons-le, pris pour base de référence dans le calcul du montant initial des aides directes couplées aux facteurs de production. L'absence de flexibilité du système conduit, dans le même temps, à ne pas pouvoir assister davantage les éleveurs (porcs, volailles, bovins, ovins) qui connaissent une situation de prix (et de revenus) moins favorable alors même que leurs coûts de production augmentent en raison de la hausse du prix des céréales. Cet exemple n'est pas pris avec l'objectif de stigmatiser la situation particulière des productions végétales dans la mesure où une situation inverse (évolution positive du prix des productions animales et négative du prix des productions végétales) justifierait le même commentaire critique sur la rigidité du dispositif. Dans un contexte où la volatilité des prix s'accroît et où les fonds publics sont contraints, la rigidité du mode d'octroi des DPU est aujourd'hui insatisfaisante. L'idée qui consiste à vouloir basculer une part, si possible assez significative, des soutiens découplés vers d'autres sources de dépenses se justifie donc si l'objectif est de renforcer la légitimité des soutiens (pour ensuite mieux les préserver).

L'abandon du principe d'une uniformisation obligatoire du DPU va dans le bon sens pour au moins trois raisons : i) ce système entraînerait des effets redistributifs sur les revenus d'autant plus brutaux que les systèmes productifs sont hétérogènes au sein d'un même Etat membre (ou d'une même région). Dans les zones où le facteur foncier est rare et où le potentiel agronomique élevé, les agriculteurs ont adopté, au fil du temps, des systèmes productifs plus intensifs que dans des zones où ces facteurs ne sont pas réunis ; ceci a contribué à maintenir des actifs agricoles dont les revenus ne sont aujourd'hui pas nécessairement toujours meilleurs que dans d'autres zones plus extensives ; ii) ce système conduirait à ce que, de facto, le montant total du DPU par exploitation soit directement corrélé à la surface. Il n'est pas certain qu'une telle option renforce la qualité de l'argumentaire déployé sur la justification, auprès des contribuables, des fonds alloués ; iii) l'uniformisation du DPU par hectare, si elle était appliquée à une échelle européenne, entraînerait des redistributions budgétaires incompatibles avec les arguments pragmatiques développés, à juste titre, par la Commission européenne : « il convient d'éviter tout changement brutal qui pourrait avoir de lourdes conséquences économiques et sociales pour certaines régions et/ou pour certains systèmes de production ».

La nouvelle hiérarchisation des aides découplées : une question d'équilibre et d'indicateurs. Avant de porter un regard définitif sur le nouveau système pressenti, il convient d'abord de connaître quelle est la part des fonds issus des DPU (actuels) qui sera basculée vers le second pilier. Plus cette part sera importante et plus il conviendra ensuite d'être prudent quant aux modalités retenues pour l'allocation des fonds résiduels (faute de quoi certaines exploitations pourraient être fortement fragilisées). Les trois niveaux/étages de la nouvelle structuration des DPU sont les suivants : i) un soutien de base au revenu ; celui-ci serait déterminé en fonction des hectares éligibles, dans le respect de la conditionnalité et moyennant un plafonnement par exploitation tenant compte de la diversité des emplois (voir point ci-après) ; ii) l'instauration d'une composante écologique obligatoire dans les DPU ; celle-ci prendrait la forme d'actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles qui iraient au-delà la conditionnalité (prairies permanentes, couverts végétaux, rotation des cultures, gel des terres à des fins écologiques, etc.) ; iii) la création d'un soutien additionnel pour les exploitations des zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques.

En l'absence d'un cadrage plus précis sur l'intensité du redéploiement attendu entre les trois niveaux pressentis et en l'absence d'éléments concrets sur la plus ou moins grande flexibilité des indicateurs environnementaux retenus (Desjeux et al, 2011), tout commentaire définitif est risqué, ou pour le moins, hasardeux. Sans présager des futures options retenues, il semble néanmoins possible d'affirmer que cette orientation est de nature à renforcer, auprès des contribuables, l'idée que les aides directes découplées sont allouées avec trois contreparties explicites : soutenir le revenu des agriculteurs dans un contexte où les prix agricoles ne couvrent pas toujours les coûts de production (ce qui bénéficie aux consommateurs) ; encourager les agriculteurs à adopter des pratiques environnementales jugées vertueuses ; accompagner économiquement les agriculteurs localisés dans des régions ayant des contraintes spécifiques de telle sorte qu'ils puissent se maintenir en activité et ainsi contribuer à l'occupation du territoire et à l'entretien des paysages. La recherche d'une meilleure lisibilité au mode d'allocation des soutiens est une question très importante pour mieux les conforter à long terme.

Cette nouvelle orientation de la PAC poursuit, d'une certaine manière, une logique assez voisine de celle adoptée en France dans la continuité du bilan de santé de la PAC. En se saisissant des opportunités laissées par la réglementation communautaire (articles 63 et 68 du règlement 1782 et modulation), le ministre français de l'agriculture de l'époque (Michel Barnier) a réorienté environ 15% des DPU (surtout en provenance des aides directes allouées aux superficies de céréales et d'oléoprotéagineux) vers les cibles suivantes : les superficies de prairies (pour la moitié des réallocations budgétaires totales) ; les productions agricoles jugées fragiles telles que les ovins, les caprins, les veaux sous la mère, les protéagineux, les légumes de plein champ ou le blé dur ; l'agriculture biologique ; l'agriculture de montagne (revalorisation de l'ICHN et attribution d'une aide directe supplémentaire pour les producteurs de lait de montagne) ; les assurances récolte, etc. Dans le cas, par exemple, de la prime aux superficies de prairies (700 millions d'euros), la logique d'attribution va dans le même sens que celle préconisée par la Commission européenne : il s'agit d'actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles. Par anticipation au point qui suivra (plafonnement des aides), il est utile de noter que ces aides ont été plafonnées par exploitation (au maximum 80 hectares éligibles), avec de surcroît un montant de l'aide par hectare plus important pour les 50 premiers que pour les 30 suivants ; le montant de l'aide est aussi conditionné à un niveau de chargement minimal (dans l'esprit d'établir un lien entre production et territoire). Les mesures prises dans ce « plan Barnier » ont entraîné des effets redistributifs importants, au bénéfice surtout des éleveurs d'ovins et des producteurs de lait des zones herbagères de montagne (Chatellier, Guyomard, 2010 ; Chatellier et al, 2010).

Outre le montant de l'aide découplée de base affecté à chaque exploitation agricole, la question centrale qui émerge à la lecture de ce nouveau dispositif est celle de la plus ou moins grande rigidité des indicateurs environnementaux qui seront pris en référence pour déterminer le second niveau des DPU. Plus les montants globaux affectés à ce deuxième niveau de DPU seront faibles et plus il sera possible d'être exigeant (en termes de ciblage des bénéficiaires et de contreparties environnementales). Compte tenu de l'objectif pragmatique affiché par la Commission européenne (effets redistributifs acceptables), les contraintes devront être à l'inverse d'autant plus souples que les sommes allouées sur ce deuxième niveau seront importantes. A l'image de l'expérience française précitée, il semble possible d'appliquer des mesures généralisées qui vont dans le sens d'une prise accentuée des ambitions environnementales, sans pour autant alourdir trop abusivement le dispositif (à l'image de certaines mesures agri-environnementales du deuxième pilier). Il convient aussi de préciser à quel maillon géographique ces décisions seront prises (UE, pays, régions et départements).

Un plafonnement des aides directes qui tiendrait compte de l'emploi serait le signal fort de la nouvelle dimension sociale de la PAC. Depuis la réforme de la PAC de 1992, le montant des aides directes alloué par exploitation est, pour un type de production donné (et dans un même Etat membre), fortement corréllé à sa taille (en hectares ou en têtes de bétail). La logique qui avait prévalu à l'époque était que chaque exploitation, qu'elle soit petite, moyenne ou grande, puisse bénéficier du même taux de compensation de la baisse des prix institutionnels. Dans le secteur des céréales et des oléoprotéagineux, par exemple, chaque agriculteur d'une même zone géographique percevait un montant d'aides directes par hectare identique (en France, le plan de régionalisation distinguait les départements). Le montant total des aides directes attribué par exploitation correspondait alors, en l'absence de plafonnement, à une multiplication entre sa surface éligible et ce montant unitaire d'aides à l'hectare. Depuis l'instauration du découplage, les hiérarchies initiales (en termes de montant des aides directes par exploitation) n'ont été que très marginalement modifiées dans la mesure où le montant des DPU a été déterminé, dans chaque exploitation, sur la base des montants d'aides directes couplées allouées au cours de la période de référence 2000-2002. Dans les pays où le principe d'une uniformisation du montant des DPU par hectare a été arrêté (comme en Allemagne), des redistributions progressives sont cependant à l'oeuvre entre systèmes productifs. Si la corrélation entre la taille de l'exploitation et le montant des aides directes est forte, elle n'est pas non plus totale pour plusieurs raisons : certaines aides directes issues du deuxième pilier de la PAC sont plafonnées ; le montant de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) est modulé en fonction de la taille du cheptel ; la prime spéciale bovin mâle (PSBM), qui est désormais totalement intégrée au DPU, était plafonnée, etc.

La question de la modulation et/ou du plafonnement des aides directes a déjà fait l'objet de débats controversés au cours des précédentes réformes de la PAC. Lors du bilan de santé, les autorités communautaires ont adopté un système de modulation des aides directes dont le taux augmente graduellement selon le montant des aides directes par exploitation. Les bornes des différentes classes ont été fixées à un niveau tel que l'influence du dispositif est resté très modeste dans la plupart des Etats membres (dont en France). Non seulement les effets redistributifs induits sont peu significatifs (en pourcentage du montant total des aides directes), mais le montant affiché des seuils (avec une classe à 300 000 euros d'aides directes par exploitation) est sûrement incompatible avec l'ambition de rendre la PAC mieux acceptée des contribuables (nombreux sont ceux qui apprennent alors que de tels montants sont accordés à des exploitations agricoles, fussent-elles grandes).

Les nouvelles propositions de réforme de la PAC suggèrent d'établir une limite supérieure au montant du soutien de base au revenu, ce en tenant compte de l'intensité de l'emploi (y compris salarié). Une telle orientation se justifie pleinement dans un contexte caractérisé par l'existence de contraintes budgétaires et par la volonté de rendre la PAC plus équitable et mieux acceptée des contribuables. Il semblerait cependant important d'étendre le principe du plafonnement à l'ensemble des aides directes du premier pilier (aides directes découplées et, dans les pays où elles subsistent, aides directes couplées). Il convient de concevoir un dispositif qui soit à la fois acceptable pour les vingt-sept Etats membres et applicable au sein de chacun d'eux. En raison de la forte hétérogénéité de la taille des structures agricoles entre pays et de la difficulté de compatibiliser les différentes catégories d'emplois agricoles (main d'oeuvre familiale ou salariée, à temps complet ou partiel, etc.), il apparaît nécessaire de privilégier, sur ce point, le recours à la subsidiarité. Les Etats membres devraient, par exemple, être contraints d'appliquer un plafonnement selon des seuils et des critères définis à l'échelle nationale, mais de sorte que l'impact total des prélèvements liés au plafonnement soit compris dans une fourchette qui soit commune à l'ensemble des Etats membres (par exemple, entre 5% à 10% des aides directes totales).

Il semble effectivement nécessaire de tenir compte, dans les modalités d'application du plafonnement, des différentes catégories d'emplois agricoles (emploi familial et emploi salarié). Certains détracteurs du système de plafonnement insisteront sûrement sur le fait que les politiques fiscales appliquées dans chaque Etat membre jouent déjà un rôle de redistribution (et que de fait le plafonnement est inutile). Si cet argument doit être considéré, il n'est pas non plus suffisant, ce d'autant que les systèmes de défiscalisation varient selon les pays : la PAC doit aussi démontrer, au travers de sa propre instrumentation, que les fonds publics européens sont alloués avec la rigueur qu'exige le contexte budgétaire européen du moment. Au-delà des difficultés techniques que la mise en oeuvre du plafonnement soulève (indicateurs, comptabilisation des emplois, etc), il en va d'une certaine crédibilité de la dimension sociale de la future PAC.

La possibilité de recourir, dans certains cas, à des soutiens couplés est justifiée. Les aides directes couplées représentent une part désormais limitée du budget de la PAC : un peu moins de 6 milliards d'euros en 2009 ; ce montant étant amené à diminuer d'ici 2012 suite aux décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC. Dans ce contexte, et tout en intégrant à la réflexion les pressions exercées par les négociations multilatérales de l'OMC sur le soutien interne, il est opportun de laisser aux Etats membres quelques latitudes. En France, par exemple, le maintien d'aides couplées pour les vaches allaitantes est stratégique pour éviter le risque d'une diminution de la production, y compris d'ailleurs dans les zones défavorisées où les agriculteurs n'ont pas d'autres productions alternatives (Chatellier, Guyomard, 2008 ; Gohin, 2009). Dans de nombreuses exploitations spécialisées en bovins-viande, les coûts de production sont, en effets, supérieurs au chiffre d'affaires. Ainsi, l'octroi d'aides directes, sans obligation productive, est susceptible d'amener certains éleveurs à abandonner la production allaitante, tant assurant un entretien minimal des sols (contrepartie à l'allocation des DPU).

Pour une meilleure définition des bénéficiaires des aides directes de la PAC. Suite aux recommandations de la Cour des Comptes, la Commission européenne propose que la redistribution des aides directes du premier pilier aille de pair avec une meilleure définition et un meilleur ciblage du soutien aux seuls agriculteurs actifs. Compte tenu de la grande diversité des conditions d'exercice de ce métier dans les différents Etats membres, les modalités d'application d'une telle mesure devraient être étudiées pays par pays (au titre de la subsidiarité). De manière générale, il semble qu'une définition actualisée et plus restrictive des personnes/structures susceptibles de bénéficier des fonds publics est sûrement souhaitable. Il convient surtout de veiller à ce que le dispositif actuel ne conduise pas à freiner les installations en agriculture.

Deux exemples applicables au cas français permettent de discuter de cet aspect. Le premier concerne le statut des « petits bénéficiaires ». Un exploitant qui cesse son activité pour faire valoir ses droits à la retraite est en droit de conserver une petite superficie de terres dont il poursuit la mise en valeur pour sa « subsistance » ; la taille de cette parcelle est limitée à un cinquième de la surface minimale d'installation (définie au sein de chaque département). L'exploitation de cette parcelle peut être faite en propriété ou en fermage. Moyennant le respect de la conditionnalité, ces terres détenus par ces retraités (ex-agriculteurs) sont potentiellement éligibles au DPU. Si les montants concernés sont globalement faibles, cela contribue à des lourdeurs administratives et interroge sur les raisons d'un tel choix. Le second concerne la situation d'agriculteurs âgés (plus de 65 ans) qui conservent leur exploitation de manière à bénéficier durablement des DPU, quitte à ne plus travailler physiquement, c'est-à-dire en externalisant les tâches (au bénéfice d'un agriculteur voisin ou d'une entreprise de travaux agricoles). La question est de savoir si la future PAC doit ou non soutenir ces personnes, et dans quelles limites.

2. OUTILS DE REGULATION ET DE GESTION DES RISQUES

Dans cette seconde partie, une attention est portée aux futurs outils de régulation et de gestion des risques. Trois sections se succèdent : la première traite de la volatilité des prix agricoles, en considérant que les futurs instruments de la PAC, pour aussi novateurs qu'ils deviendront, devront être mis en cohérence avec une stratégie concertée à l'échelle internationale ; la seconde discute des propositions faites relativement aux futurs outils susceptibles d'être mobilisés au plan intérieur pour réguler les marchés agricoles et faire face, dans de meilleures conditions, aux situations de risques et de crises ; une réflexion est également proposée sur l'avenir du secteur laitier dans un contexte marqué par le passage d'une régulation publique (les quotas) à une régulation privée (les contrats).

2.1. La volatilité des prix, la PAC et les coordinations internationales

La Commission européenne souligne, dans son texte du 18 novembre 2010, combien la volatilité grandissante des prix (des produits agricoles et des intrants) est aujourd'hui problématique pour les agriculteurs européens. Elle entraîne, en effet, de fortes variations des revenus et participe d'une inquiétude croissante qui n'est nullement propice aux engagements nécessaires de long terme (l'installation et les investissements) que cette activité suppose. Parallèlement aux mesures qui seront adoptées spécifiquement dans le cadre de la PAC (cf. section 2.2), les autorités communautaires devront aussi être partie prenante d'une meilleure coordination internationale de cette question ; les travaux engagés dans le cadre du G20 (sous présidence française) entendent aussi y contribuer.

2.1.1. La volatilité des prix accentue le problème de la faim

Les analyses de l'organisation des Nations-Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO, 2010-b) montrent que le phénomène de la volatilité des prix internationaux des biens alimentaires s'est accentué, au cours notamment des quatre dernières années. Ainsi, l'indice FAO agrégé des prix alimentaires, qui est calculé sur la base de la cotation de 55 produits est passé de l'indice 118 en janvier 2006 (indice 100 pour la moyenne 2002-2004), à 213 en juin 2008, pour redescendre à 139 en mars 2009, et enfin, pour remonter à 215 en décembre 2010. Non seulement la volatilité des prix est grande, mais les niveaux supérieurs atteignent des pics jamais rencontrés sur les marchés internationaux.

Cette forte volatilité des prix s'exprime cependant de façon contrastée selon les produits : dans le cas du sucre, les évolutions sont spectaculaires : l'indice est passé de 131 en juin 2007 à 398 en décembre 2010 ; dans le cas des céréales, il est passé de 274 en avril 2008 à 157 en septembre 2009, puis à 237 en décembre 2010 ; dans le cas du lait, il a culminé à 268 en novembre 2007 pour redescendre à 117 en mars 2009, puis remonter à 208 en décembre 2010 ; dans le secteur des viandes, l'amplitude est moins grande : de 137 en septembre 2008 à 114 en avril 2009, puis à 142 en décembre 2010.

Une autre approche de la volatilité des prix, prise sous l'angle de la situation observée au sein des différents marchés agricoles européens, conduit à un diagnostic assez similaire : ainsi, le prix du blé a varié du simple à plus du double depuis trois ans ; le prix du lait a fluctué dans une proportion pratiquement identique à celle du blé ; le prix de la viande bovine a baissé par rapport à 2006, avec des amplitudes moins intenses que dans d'autres filières. Pour les viandes, le problème actuel tient surtout à l'augmentation des coûts de production (aliment) qui résulte de la hausse du prix des productions végétales.

Outre ses effets sur la situation économique des agriculteurs européens, la volatilité des prix des produits alimentaires est d'autant plus problématique qu'elle renforce la situation d'insécurité alimentaire dans de nombreux pays en développement (PED) où les dépenses alimentaires représentent une part souvent très importante du budget des ménages (FAO-2010-c ; Galtier, 2009). Elle intervient dans un contexte où, d'une part, plusieurs dizaines de pays sont déjà confrontés à une situation de crise alimentaire récurrente (avec parfois de fortes tensions sociales ou des « émeutes de la faim ») et où, d'autre part, la planète compte déjà près d'un milliard d'être humains en situation de malnutrition (dont 63% en Asie et dans le Pacifique, 26% en Afrique subsaharienne, 5% en Amérique du sud et dans les caraïbes, 4% au Proche-Orient et en Afrique du Nord et 1% dans les pays développés). La sous-alimentation affecte tout particulièrement les populations rurales localisées dans les PED (Mazoyer, 2009) et se concentre pour les deux tiers dans seulement sept pays (par ordre décroissant) : l'Inde, la Chine, la République démocratique du Congo, le Bangladesh, l'Indonésie, le Pakistan et l'Éthiopie.

La lutte contre la volatilité des prix alimentaires ne peut être limitée à un seul continent ou à une seule zone économique, fût-elle puissante sur un plan agricole comme l'UE (première zone importatrice et exportatrice mondiale de biens agroalimentaires). Elle doit relever d'une ambition collective, partagée des principaux grands acteurs de la production, de la consommation et du commerce des produits agricoles (USA, UE, Océanie, Amérique du Sud, Chine, Inde, Afrique).

2.1.2. Les facteurs explicatifs de la volatilité des prix agricoles

Une réflexion sur la forte fluctuation des prix agricoles ne peut être conduite sans revenir aux spécificités de ce secteur, comme cela est abondamment développé dans les travaux d'économistes spécialisés en agriculture (Boussard et Delorme, 2007 ; Gérard, 2008 ; Boussard et al, 2008 ; Bazin et al, 2010) : i) l'offre agricole est, en raison de la durée plus ou moins longue du cycle de production, assez rigide à court terme ; cela implique que les agriculteurs ne peuvent réagir immédiatement aux signaux des marchés (comme dans le cas d'une variation soudaine de la demande) ; ii) les produits agricoles et alimentaires sont, pour une large part, périssables ; cela induit qu'il est plus difficile de procéder à leur stockage (à moyen et long terme) que dans le secteur des biens industriels où cette pratique est fréquente ; iii) la production agricole qui sera disponible au titre d'une année $n+1$, dans un pays ou sur le marché international, est difficilement prévisible au cours de l'année n dans la mesure où son niveau dépend encore (malgré le progrès technique), pour une part importante, des conditions climatiques (sécheresse, inondations, grêle, etc.) ; iv) la demande de biens alimentaires est relativement inélastique par rapport aux prix : un léger excédent d'offre par rapport à la demande entraîne une baisse plus que proportionnelle des prix.

Outre la reconnaissance de ces spécificités, il convient que les décideurs internationaux s'accordent bien sur le fait que la volatilité des prix en agriculture résulte d'une imbrication complexe (et souvent difficilement dissociable dans les travaux d'économistes) de facteurs climatiques, démographiques, politiques, économiques (dont l'évolution des parités monétaires) et/ou logistiques (FAO, 2009-B, Timmer, 2010 ; Munier, 2010 ; Guyomard, 2008). Parmi ceux-ci, plusieurs jouent un rôle prépondérant qu'il convient d'intégrer avant d'imaginer collectivement les moyens d'enrayer la volatilité.

- La croissance de la population mondiale et le changement des régimes alimentaires exercent une forte pression sur la demande de matières premières agricoles. Comme le soulignent les travaux prospectifs de l'ONU, la population mondiale devrait atteindre 9,1 milliards de personnes en 2050, soit une hausse de 2,3 milliards d'êtres humains par rapport à la situation actuelle ; cette croissance démographique escomptée, qui s'exprime déjà au rythme de + 220 000 personnes par jour, sera principalement le fait des pays africains (+1 milliard de personnes) et des pays asiatiques (+1 milliard). Ce développement rapide du nombre de consommateurs se cumule à une modification de leurs préférences alimentaires (surtout dans les pays émergents où cela est économiquement possible) qui va dans le sens d'une augmentation de la consommation individuelle de protéines animales (FAO, 2009-a). Ainsi, par exemple, la consommation annuelle de produits carnés est passée, en Chine, de 13 kg par habitant en 1980 à un peu moins de 60 kg en 2010. Dans les PED bénéficiant d'un taux moyen élevé de croissance économique, l'augmentation de la demande alimentaire s'accompagne aussi de besoins croissants (et préoccupants) en pétrole, gaz, métaux et autres ressources naturelles.
- Les aléas climatiques affectent parfois durement la production de tel ou tel bien. L'impact sur les prix agricoles internationaux est d'autant plus conséquent que le pays affecté participe activement aux courants d'échanges internationaux du bien. Ainsi, par exemple, les difficultés climatiques (sécheresse) rencontrées en Australie ont sûrement contribué à la flambée du prix des produits laitiers dans la mesure où ce pays approvisionne près de 12% du marché mondial ; dans le secteur des céréales, l'offre de l'année 2010 a été perturbée par des incendies en Russie (qui ont entraîné un embargo sur les exportations de céréales), une canicule en Ukraine et au Kazakhstan et des pluies considérables au Canada. Si les aléas climatiques sont susceptibles de s'accroître en raison du réchauffement climatique, ce dernier doit faire l'objet d'une stratégie internationale qui dépasse, et de loin, les seules ambitions de la PAC dans ce domaine.
- L'augmentation du prix de l'énergie (pétrole, gaz, etc.) interfère sur le prix des produits agricoles au moyen de trois canaux principaux : i) elle provoque une hausse des coûts de production des biens agricoles, avec cependant des intensités variables selon les catégories de produits ; de même, pour un produit agricole donné, le recours aux intrants fluctue en fonction des modes de production et des techniques employées ; ii) elle influence les coûts de transport domestiques et internationaux des produits agricoles ; iii) elle conforte économiquement les pays exportateurs qui sont alors enclins à importer des produits agricoles à un niveau de prix supérieur.
- Le détournement d'une part croissante de la production végétale de sa fonction première (alimentation humaine et animale) pour l'orienter vers les agrocarburants contribue à accentuer la tension sur les marchés des produits végétaux (Banse et al, 2010). Les agrocarburants ne sont cependant pas responsables, à eux seuls, de la flambée des prix alimentaires (Voituriez, 2009). Deux arguments permettent d'étayer cette affirmation : le prix des céréales a fortement baissé en 2009, par rapport à 2007-2008, alors que la production mondiale d'agrocarburants poursuivait sa progression ; le prix de certains biens alimentaires (dont le riz) a augmenté de manière conséquente (surtout en 2007-2008), sans pourtant avoir un lien immédiat avec le développement de l'éthanol et/ou du biodiesel. Les terres utilisées pour la production des agrocarburants représentent 2% des terres cultivables de la planète, soit une proportion encore modeste.

- Les prix agricoles internationaux sont déterminés sur la base essentiellement des quantités de biens échangées et non produites. Dans le cas d'un produit où les échanges représentent une faible part de la production mondiale et où les exportations sont, de plus, le fait d'un nombre limité de pays, les tensions peuvent parfois être fortes, principalement dans les deux cas suivants : les pays fournisseurs du marché mondial subissent une contraction soudaine de leur offre (problème climatique, crise sanitaire, etc.) ; la consommation du bien varie brusquement, ou du moins, plus rapidement que ce qui avait été anticipé au moment de la mise en production. Dans un contexte caractérisé par une intégration croissante des économies, les équilibres sont aujourd'hui d'autant plus fragiles que les pays acheteurs font généralement l'hypothèse que le marché mondial pourra satisfaire la demande domestique sans qu'il soit nécessaire de procéder à la mise en œuvre et au financement d'un stock de réserve (pour les produits où cette situation est techniquement envisageable).

- L'influence de la spéculation financière sur l'évolution du prix des matières premières agricoles (niveau et volatilité) fait l'objet, dans la littérature économique, de débats techniques, riches et parfois controversés (Sanders et al, 2010). Il était, du moins jusqu'à aujourd'hui, généralement admis que la spéculation n'était pas la première cause de la hausse ou de la baisse des prix agricoles (Chalmin, 2008 ; Guyomard 2008) ; le déséquilibre entre l'offre et la demande restant, selon la plupart des experts, le principal élément explicatif. Il était aussi accepté que la spéculation jouait plus sur l'intensité des oscillations de prix à court terme que sur les tendances de prix à long terme. Par ailleurs, nombreux sont les experts qui s'accordent sur le fait que l'existence d'un marché des produits dérivés (en tant que lieu d'échanges des promesses d'achat et de vente à terme) est nécessaire (moyennant certains encadrements) dans la mesure où il permet aux opérateurs de se protéger d'une volatilité excessive. L'enjeu principal réside alors dans la régulation de ces lieux d'échanges de sorte que les signaux qui en découlent soient lisibles et que ces marchés dérivés conservent une certaine proximité à l'économie réelle. Sur ce plan, le développement des fonds indiciels de matières premières peut entraîner un risque de bulles spéculatives, en cas d'éloignement trop grand par rapport à la réalité de l'équilibre des marchés ou des stocks. Pour mieux adhérer à cette logique, l'exemple suivant est illustratif : lorsque des fonds d'investissement spéculent à la hausse (surtout si ceux-ci sont importants), les acheteurs s'empressent d'acheter tandis que les vendeurs retardent leur vente, le tout étant basé sur une conviction partagée que le spéculateur décide en connaissance de cause. La question est donc de savoir si cela est vraiment toujours le cas. Depuis l'été 2010, et à la lumière des dernières expériences, les débats sur la spéculation deviennent plus contrastés. Ainsi, par exemple, le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation considère qu'une part significative de la hausse des prix des produits agricoles intervenue depuis 2010 s'explique par l'émergence d'une bulle spéculative (De Schutter, 2010). Dans un contexte où les récoltes de blé ont permis de reconstituer des stocks à un niveau assez important, il considère que les évolutions actuelles sont assez directement influencées par l'entrée, sur les marchés agricoles, d'investisseurs institutionnels puissants comme les fonds spéculatifs, les fonds de pension et les banques d'investissement. Les Nations Unies considèrent ainsi que la récente flambée des prix alimentaires (qui affecte au demeurant moins le riz que le blé et le sucre), est davantage imputable à un mouvement de panique sur les marchés agricoles (renforcé par une crainte que les prix seront croissants) qu'à un déséquilibre avéré et grave entre l'offre et la demande.

Dans une stratégie à long terme sur ce thème de l'encadrement de la volatilité des prix agricoles, les autorités communautaires doivent avoir l'ambition, non seulement d'œuvrer en interne au travers des instruments de la PAC (cf. section 2.2), mais également (et peut être surtout) en externe, en concertation étroite avec les autres grandes puissances, principalement celles regroupées dans le cadre du G20 ou de l'OMC. Il serait, en effet, vain de vouloir trop confiner cette question au seul champ géographique de l'UE, tant les risques sont importants et les interdépendances internationales fortes.

2.1.3. Une priorité : le développement agricole des PED

En raison de la croissance démographique attendue dans de nombreux PED importateurs nets de produits agricoles, de la faiblesse du pouvoir d'achat des populations concernées et des tensions sociales déjà existantes, il est impératif de donner à ces pays, singulièrement ceux du continent africain, les moyens de développer leur propre agriculture à l'abri de la concurrence internationale. Une stratégie inverse qui consisterait à privilégier la voie systématique d'importations à bas prix sur le marché mondial est tout simplement périlleuse à moyen ou long terme, ce pour deux raisons : certains pays actuellement exportateurs de biens agricoles ne le seront plus nécessairement demain en raison de la croissance de leur population (tels que certains pays asiatiques exportateurs de riz), de conditions pédoclimatiques plus difficiles (réchauffement climatique, érosion, etc.), d'une utilisation des productions agricoles à d'autres fins (agrocarburants, biomatériaux, etc.) ou de la hausse du prix du pétrole (laquelle contribue à une augmentation des coûts de transports) ; la hausse du prix des matières premières agricoles pourrait alors exclure du jeu les pays économiquement les plus fragiles. Cette hausse pourrait, par exemple, être stimulée par la Chine où les réserves en dollars américains sont aussi importantes que les ressources en eau et en terres cultivables sont limitées. Par anticipation de ce phénomène, il semble nécessaire que les autorités communautaires agissent avec d'autres acteurs internationaux dans les deux directions suivantes :

- Donner la possibilité à une liste précise de pays, qui ne correspond d'ailleurs pas nécessairement à celle de la nomenclature de l'OMC relative aux Pays les moins avancés (PMA), d'appliquer des droits de douane qui soient suffisamment dissuasifs pour que le développement des productions agricoles vivrières redevienne rentable économiquement (PAM, 2009 ; Pisani et Chatellier, 2010)). Elles ne le sont pas (ou plus) en raison des écarts substantiels de productivité (du travail et des facteurs de production) constatés entre ces pays et les pays développés. Un tel choix, ne pourra cependant se faire que via des phases de transition, car il entraînera une augmentation momentanée des prix alimentaires (ceci exigeant sûrement l'adoption de politiques de soutien à la consommation).
- Encourager les investissements dans le secteur agricole de ces pays, de telle sorte que la productivité puisse s'accroître de manière significative (Bachelier, 2010). Nombreux sont les experts qui considèrent que les fonds publics alloués à l'agriculture ont souvent été victimes des politiques d'ajustement structurel imposées par le Fonds monétaire international (FMI). De même, une part décroissante des fonds issus de l'aide publique au développement est orientée vers l'agriculture. La question de l'opportunité des investissements directs dans les PED africains est un point important, qui doit être apprécié au cas par cas : les projets d'investissements qui intègrent positivement les populations locales peuvent avoir des effets bénéfiques à long terme sur la dynamique productive locale ; ceux basés sur un accaparement de foncier agricole par les pays asiatiques ou du Golfe persique à des fins purement commerciales, sont plus discutables.

2.1.4. L'offre, les échanges, les agrocarburants et les stocks

Dans un cadre international, qui n'exclut cependant pas les initiatives spécifiques à la PAC, plusieurs actions peuvent être utiles pour limiter les effets d'une trop forte volatilité :

- Développer l'agriculture du pays ou de la zone économique considérée, tout en veillant à la rendre respectueuse de son environnement (pour être durable), moins sensible aux aléas climatiques (ce qui interroge sur le rôle potentiel futur des plantes génétiquement modifiées) et moins dépendante de l'énergie fossile (pour éviter le risque d'une hausse future importante des coûts de production). Cette ambition est clairement affichée dans le texte de la Commission européenne relatif à la PAC à horizon 2020. Si les consommateurs européens peuvent prendre le risque d'être durablement déficitaires pour certains produits exotiques (café, thé, cacao, etc.) ou peu consommés (viande ovine), la situation est bien différente pour les produits clés. Une telle stratégie laisse, de fait, peser le risque que les attentes du marché communautaire (qui rassemble près de 500 millions de consommateurs) ne soient pas toujours pleinement satisfaites : une crise sanitaire, une mauvaise récolte, une augmentation de la consommation, des perturbations monétaires, une montée exacerbée de la concurrence sont, en effet, susceptibles d'affecter les flux escomptés d'importations ; cela est surtout vrai dans le cas où le nombre de fournisseurs est limité, comme par exemple dans le secteur de la viande bovine.
- Favoriser les flux d'échanges entre les pays déficitaires et les pays excédentaires, mais sans entrer en contradiction avec les points évoqués précédemment à l'endroit des pays africains (Diaaz-Bonilla et Ron, 2010). Il convient d'accepter l'idée que certains pays n'auront pas toujours facilement la possibilité de développer leur production agricole de manière à que celle-ci soit parfaitement calibrée sur la demande (Guyomard, 2009). Au fil des prochaines décennies, cette situation risque de s'accroître dans certains pays asiatiques bénéficiant d'une forte croissance, démographique et économique, alors même que leurs disponibilités foncières sont faibles. L'inégalité des pays de la planète (en termes de population, de foncier, de climat, etc.) entraîne ainsi une croissance des échanges agroalimentaires au rythme moyen annuel de 3% depuis la création du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1947 (OMC, 2010) ; ce taux est supérieur à la croissance de la production agricole mondiale (Josling et al, 2010). De même, les travaux prospectifs de la FAO et de l'OCDE laissent entendre que ces flux de produits agricoles seront en hausse au cours de la prochaine décennie (OCDE-FAO, 2010), en direction d'abord des PED où la croissance démographique s'exprime avec vigueur. Pour les PED, les importations de blé devraient être, en 2019, supérieures de 25% à ce qu'elles étaient en 2007-2009 ; cette croissance sera particulièrement forte (+60%) pour les tourteaux protéiques (exportations de graines de soja de l'Amérique du sud vers l'Asie) et pour les huiles végétales (+40%). Sans présager de l'évolution des parités monétaires, l'UE devrait être en mesure de développer ses exportations dans quelques filières agricoles (Commission européenne, 2010-I) ; ces exportations devraient être plus limitées que les flux intracommunautaires.
- Introduire une certaine flexibilité dans la production annuelle des agrocarburants qui tiendrait compte de la situation réelle des marchés pour l'alimentation humaine et animale. Cette possibilité concerne surtout la production de maïs grain aux Etats-Unis et les productions de céréales et d'oléagineux au sein de l'UE. En raison des investissements industriels réalisés dans ce secteur, une telle orientation n'est cependant pas simple à envisager, du moins sans un appui des pouvoirs publics.

- Promouvoir, autant que faire se peut, un modèle alimentaire qui soit, si possible, plus économe en ressources (FAO, 2009-a). Le développement rapide de la consommation de protéines animales, notamment dans les pays émergents et certains PED (à l'exception notoire de l'Inde), accentue les tensions sur les marchés agricoles ; cela deviendrait a fortiori tout à fait intenable si le modèle des Etats-Unis se généralisait (127 kg de produits carnés par habitant). Au sein de l'UE, la consommation individuelle de produits carnés diminue dans plusieurs pays (dont la France) et augmente dans d'autres (principalement les nouveaux Etats membres) de sorte que l'évolution globale n'est plus que marginalement croissante. Dans une logique parallèle, une attention particulière doit être portée, à l'échelle internationale (mais aussi européenne), au gaspillage d'une partie de la production agricole tout au long de la chaîne qui va du producteur au consommateur ; ce gaspillage résulte soit d'une société moderne devenue particulièrement exigeante sur la qualité des produits consommés (délais de consommation, retrait de certains morceaux de la consommation, etc.), soit d'une carence d'investissements ne permettant pas aux pays les plus pauvres de stocker, dans de bonnes conditions techniques, les biens produits. En évoquant ici la question du consommateur, il est important d'insister sur le fait que l'impact de la volatilité des prix agricoles n'a pas du tout la même signification suivant que le consommateur est localisé dans un pays riche ou dans un pays pauvre. Dans le premier cas, les consommateurs n'ont été que marginalement impactés par la flambée du prix des matières premières agricoles car, d'une part, ils consomment des produits alimentaires sophistiqués (c'est-à-dire des biens pour lesquels le coût des matières agricoles dans le prix final est faible) et, d'autre part, les dépenses allouées en faveur de leur alimentation représentent une part décroissante et faible (14% en France) de leur budget total. Dans le second cas, la situation est plus délicate.
- Créer des stocks internationaux de sécurité alimentaire pour certains produits agricoles (dont les céréales) où cela est techniquement et budgétairement possible. En raison des controverses que la notion de « stocks » soulève, tant au sein de la communauté des économistes que parmi les décideurs publics, il importe de bien préciser le sens donné ici à cette notion. La création de stocks doit être envisagée principalement au bénéfice des pays où des pénuries alimentaires sévissent régulièrement et où les conditions d'accès aux produits agricoles sont difficiles pour des raisons diverses, dont celles liées à la logistique. En effet, les conditions d'accès à l'alimentation dans certains pays pauvres nuisent parfois durement aux populations locales alors même que la planète ne souffre pas véritablement d'un manque d'offre ; le défi concerne alors essentiellement la répartition géographique des biens alimentaires (Wright, 2009). De tels stocks, qui devront être considérés comme compatibles avec les règles de l'OMC, pourraient être co-financés entre les Etats et les institutions monétaires et financières internationales ; le recours à ces stocks se ferait, selon des normes bien établies, à la demande du gouvernement des pays concernés et, le cas échéant, avec l'appui technique des organisations locales compétentes (Blein, 2010). Comme la constitution de stocks publics est coûteuse et que les échanges de produits agricoles ont un rôle à jouer dans la régulation des équilibres entre l'offre et la demande, il ne s'agit pas non plus de procéder à des stocks publics massifs dont l'objectif serait qu'ils contribuent à soutenir les prix agricoles internationaux. Les quelques expériences passées ont démontré qu'une telle orientation était non seulement difficile à mettre en œuvre à l'échelle internationale (dans la mesure où tous les pays n'ont pas la même définition du risque), mais peu efficace au plan strictement économique (Cordier et Gohin, 2011).

2.1.5. La gouvernance des marchés agricoles et la spéculation

La principale interrogation est ici de savoir comment les décideurs publics internationaux peuvent collectivement agir pour prévenir et gérer l'instabilité des marchés agricoles (FAO, 2010-c, FAO, 2010-d). Cela suppose, d'une part, qu'ils le peuvent et, d'autre part, qu'ils le souhaitent, ce dans une démarche qui soit la plus concertée possible entre pays ou entre grandes zones économiques (Jamet, 2008). Au cours de l'actuelle décennie, plusieurs ambitions devraient être poursuivies et soutenues par les autorités communautaires.

La première ambition doit être de traiter de manière plus approfondie la question des conditions d'une meilleure gouvernance mondiale de l'agriculture et de l'alimentation. Les organisations internationales qui interviennent dans ces deux domaines, de manière spécialisée ou non, sont diversifiées et poursuivent leurs objectifs propres (FAO, OMC, Banque mondiale, Programme alimentaire mondial -PAM-, Conseil international des céréales, etc.). Une des principales limites au système est qu'il n'existe pas, du moins à ce jour, d'instance politique compétente et dotée de pouvoirs dont l'objectif serait de coordonner au mieux les actions de ces différents intervenants. Des propositions intéressantes ont été faites utilement dans ce sens dans un récent rapport rédigé sous l'autorité du Président de l'Autorité des marchés financiers (Jouyet et al, 2010).

La seconde ambition doit être de considérer que les cadres analytiques de l'OMC tels qu'ils ont été arrêtés lors de l'AAU (1995) ne sont plus nécessairement pertinents quinze années plus tard. Sans remettre en cause l'intérêt que représente pour les consommateurs de nombreux pays une ouverture accentuée des marchés agricoles (Anderson, 2010), et tout en acceptant l'idée que l'OMC devra jouer un rôle dans la régulation des marchés agricoles, plusieurs imperfections au système commercial multilatéral doivent être améliorées :

- Les PED importateurs nets de produits agricoles (notamment ceux du continent africain) doivent pouvoir augmenter leurs protections commerciales pour développer leur propre production agricole (et non recourir à des importations de plus en plus massives, au risque d'un éventuel retournement soudain qui amènerait les pays exportateurs d'aujourd'hui à l'être moins demain) ;
- Les contributions environnementales positives de l'agriculture, surtout de l'élevage d'herbivores (entretien du territoire, piégeage du carbone dans les prairies, création de paysage, maintien de la biodiversité, etc.), devraient être mieux considérées à l'OMC de façon à ce que les effets positifs attendus de la libéralisation (baisse des prix pour le consommateur, etc.) ne soient pas annulés par des détériorations environnementales futures qui ne manqueront pas de générer un coût pour la collectivité. Cette réflexion souligne combien les préoccupations commerciales de l'OMC sont insuffisamment croisées avec d'autres ambitions, pourtant tout aussi importantes pour l'avenir de l'humanité, et développées avec tant de conviction dans d'autres instances internationales (lutte contre le changement climatique, etc.). Cette réflexion signifie également que la recherche d'une allocation optimale des ressources dans le secteur agricole, pour aussi séduisante qu'elle puisse être pour l'économiste chargé d'en calculer le bien-être induit, présente aussi d'importantes limites (Kroll, 2007). Elle peut entraîner une concentration géographique si forte de l'offre que les effets environnementaux induits peuvent être globalement déplorables pour la planète (pollution et érosion des sols d'un côté, abandon des terres agricoles de l'autre) ; de même, une très forte concentration accentue la sensibilité potentielle de l'offre agricole aux aléas climatiques et aux risques sanitaires, ce qui, de facto, interagit négativement avec la volatilité des prix.

- Compte tenu de l'intensité de la crise alimentaire et de la poursuite attendue des déséquilibres démographiques planétaires, le futur accord agricole de l'OMC doit œuvrer, certes toujours au service d'une fluidité accrue des échanges (Brockmeier et Pelikan, 2008)), mais aussi, et surtout, dans le sens d'une atténuation de la volatilité des prix des matières premières agricoles (Jaquot, 2010). Pour aussi innovante que sera la future PAC relativement à la régulation des marchés, les efforts entrepris au sein de l'UE seront d'autant plus couronnés de succès qu'ils entreront en cohérence avec les orientations futures de l'OMC ; ces dernières devront accorder une place croissante aux préoccupations dites « non commerciales » que sont la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, et l'environnement.

La troisième ambition, placée au cœur des objectifs actuels du G20, doit être de parvenir à un encadrement plus strict de la spéculation sur les matières premières agricoles (sans pour autant remettre en cause ce qui fonctionne bien). L'objectif est de redonner de la confiance aux différents opérateurs et d'éviter la création de bulles spéculatives. Si plusieurs pistes étudiées vont dans la bonne direction, leur impact futur dépendra beaucoup de leurs modalités concrètes d'application et de l'intensité d'adhésion des pays concernés. Parmi les différentes pistes évoquées (Jouyet et al, 2010 ; FAO, 2010-a), citons les suivantes: i) améliorer la qualité des informations statistiques disponibles (données passées et prévisions) sur les marchés agricoles (production, consommation, échanges, stocks, climat, etc.) de façon à ce que les intervenants agissent avec le bénéfice d'une information qui soit la plus fiable possible ; ii) proposer un système d'alerte politique sur les situations à risques en distinguant les marchés physiques des marchés financiers (dans le but que ces alertes se traduisent rapidement par des actes) ; iii) rendre moins opaques les opérations de gré à gré sur les marchés dérivés ; iv) limiter le nombre de positions à terme qu'un investisseur institutionnel peut détenir sur une seule matière première, ce pour éviter que les ordres d'achat de ce dernier aient une influence déterminante, à la hausse ou à la baisse, sur le prix international.

2.2. La PAC, la régulation et la gestion des risques

Les propositions de la Commission européenne relatives à la PAC à horizon 2020 ont été formulées après avoir pris acte de l'utilité de maintenir, pour faire face à d'éventuelles situations de crise (comme dans le secteur laitier en 2009), certains mécanismes de soutien du marché. Elles précisent, par ailleurs, que la future réforme doit être l'occasion, de procéder, d'une part, à une rationalisation et à une simplification des instruments existants et, d'autre part, à l'instauration de nouvelles règles concernant le fonctionnement de la chaîne agroalimentaire. Plusieurs propositions réglementaires ont été produites dans la continuité des décisions du 18 novembre 2010. Elles concernent la mise en œuvre de relations contractuelles dans le secteur laitier (Commission européenne, 2010-g) ; les systèmes de qualité applicables aux produits agricoles (Commission européenne, 2010-h) ; les normes de commercialisation (Commission européenne, 2010-i) ; les systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées agricoles (Commission européenne, 2010-j) et l'étiquetage des denrées alimentaires utilisant des AOP et IGP (Commission européenne, 2010-k). Ces différentes propositions réglementaires doivent permettre de fournir aux producteurs et aux consommateurs européens un cadre plus strict quant aux marchés agricoles et alimentaires. Conformément à une attente exprimée dans une communication commune des ministères de l'agriculture allemand et français (Ministères de l'agriculture de l'Allemagne et de la France-2010), les propositions de la Commission européenne reprennent l'idée de la mise en œuvre facultative, au travers du deuxième pilier (co-financement), d'un ensemble d'outils de gestion des risques qui soit compatible avec les règles de l'OMC (comme par exemple les assurances revenus).

2.2.1. La protection aux frontières et les restitutions aux exportations

Les propositions de réforme de la PAC de la Commission européenne n'abordent pas deux instruments pourtant très importants pour la régulation des marchés agricoles européens, à savoir les droits de douane et les restitutions aux exportations. Cela signifie que ces deux instruments ne relèvent pas vraiment de la PAC, mais plus précisément de la politique commerciale de l'UE dont les modalités sont définies dans le cadre du processus de négociations multilatérales de l'OMC.

* La protection aux frontières par les droits de douane

A ce stade des négociations multilatérales (retardées) du cycle de Doha, il a été convenu que la future baisse des droits de douane sur les produits agricoles et agroalimentaires serait appliquée selon une formule dite « étagée ». Ainsi, il est prévu, du moins pour les pays développés, une réduction de 50% des droits de douane (par rapport à une période de référence historique) pour les produits dont le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* serait inférieur à 20% ; cette réduction serait de 57% pour la tranche comprise entre 20% et 50% ; de 64% pour la tranche comprise entre 50% et 75% ; et de 70% pour la tranche qui excède les 70%. Pour les PED, les efforts à consentir seraient inférieurs. La sensibilité des différentes productions agricoles européennes à cette éventuelle future baisse des droits de douane n'est pas homogène, car la distance entre le prix communautaire et le prix international varie d'un produit à l'autre. Si les droits consolidés sur les produits agroalimentaires atteignent en moyenne communautaire un peu moins de 20%, ils dépassent le seuil de 80% pour des produits tels que le sucre, la viande bovine et le beurre. Une focalisation sur une sélection de trois productions agricoles (viande bovine, lait et céréales) permet de mieux comprendre les enjeux :

- Dans le secteur de la viande bovine, le prix communautaire est généralement nettement supérieur à celui des grands pays exportateurs, dont le Brésil (pays qui représente à lui seul près de 40% des flux internationaux) ; les observations les plus récentes (fin 2010) montrent cependant que le prix de la viande bovine a progressé rapidement dans ce pays où la croissance économique tire à la hausse la consommation (Institut de l'Élevage, 2011). Dans ce secteur, stratégique sur les plans environnemental et territorial, les droits de douanes appliqués aux frontières de l'UE sont encore substantiels : 12,8% de la valeur et 3 euros par kg pour la viande désossée, réfrigérée et congelée. A l'exception d'une éventuelle classification (justifiée) des lignes tarifaires « viande bovine » en « produits sensibles » (produits bénéficiant exceptionnellement d'une moindre baisse des droits de douane), une forte diminution de la protection tarifaire laisse craindre une pression à la baisse sur les prix de la viande bovine communautaire, alors même que le revenu moyen des éleveurs spécialisés est, notamment depuis trois ans, plutôt faible. Déficitaire en viande bovine depuis 2003 (les importations représentent 6% de la consommation domestique), l'UE devrait connaître une nouvelle détérioration de sa balance commerciale au cours de la prochaine décennie. En effet, l'augmentation du rendement laitier par vache entraîne, dans une situation où le quota laitier évolue peu, une forte décroissance du cheptel communautaire de vaches laitières ; or, le cheptel de vaches allaitantes est stable car directement conditionné aux références historiques de droits à primes (notamment en France où la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes est toujours couplée à hauteur de 75%). Cette situation de déficit croissant devrait conduire les autorités communautaires à augmenter les importations dans le cadre de contingents négociés à l'OMC ou au travers de la signature d'un accord bilatéral entre l'UE et les pays du Mercosur.

- Dans le secteur laitier européen, les importations en provenance de pays tiers représentent moins de 2% de la consommation communautaire ; elles se font, pour l'essentiel, dans le cadre de contingents tarifaires dont l'utilisation n'est que partielle. Des droits de douanes assez élevés subsistent aux frontières de l'UE : 1 900 euros par tonne pour le beurre ; 950 euros par tonne pour la poudre de lait écrémé, 1 500 euros par tonne pour les fromages. Pour les produits de grande consommation (desserts lactés, fromages, etc.), les risques d'une accentuation des importations sont assez faibles pour au moins trois raisons : ces produits, périssables, se transportent difficilement ; le savoir-faire technologique des industriels européens est important ; les consommateurs européens sont assez attachés aux produits locaux. Si les risques d'une augmentation des importations sont plus sérieux pour les produits laitiers industriels, plusieurs facteurs pourraient en limiter la portée : les conditions climatiques difficiles rendent plus improbable le développement des exportations australiennes ; la forte demande de produits laitiers dans les pays asiatiques devrait assez fortement accaparer la Nouvelle-Zélande, dont les espoirs de croissance en production laitière sont aujourd'hui plus limités ; la suppression des quotas laitiers entraînera vraisemblablement une baisse du prix communautaire des produits laitiers industriels alors que, dans le même temps, les organismes de prévision anticipent une remontée du cours international (FAPRI, 2010).
- Dans le secteur céréalier européen, les importations s'établissent à un niveau faible en proportion des volumes produits (environ 2%). Au cours des dernières années, les concurrents internationaux n'ont pas accentué leur pression commerciale sur l'UE, dans un marché mondial où la demande est en croissance et où le développement des agrocarburants interfère négativement sur les quantités exportables (notamment pour le maïs grain américain). Dans ce secteur, plusieurs facteurs se conjuguent pour rendre une éventuelle future baisse des droits de douane peu problématique (surtout en comparaison de la situation qui prévalait au début des années quatre-vingt-dix) : la baisse des prix garantis a permis de rapprocher le prix européen du prix international de telle sorte que les droits appliqués sont désormais devenus faibles ou nuls ; les droits consolidés historiques ont été fixés à un niveau élevé ; le prix international des céréales est, oscillations importantes mises à part, plutôt en croissance tendancielle.

Avec 23% des importations mondiales de produits agroalimentaires (commerce intra-communautaire exclu), l'UE n'est pas la « forteresse » que certains pays concurrents affirment parfois. Elle occupe, en effet, le premier rang des importateurs devant les trois pays de l'ALENA (14%), le Japon (10%) et la Chine (7%). De plus, les importations européennes de produits agricoles et agroalimentaires ne cessent de croître (en volume et en valeur) au fil des années. Outre les produits tropicaux, le soja et la production ovine où les importations sont historiquement importantes, l'UE est également légèrement déficitaire en volailles, en viande bovine ou en maïs grain (Commission européenne, 2010-I). Si une nouvelle baisse des tarifs douaniers ne modifierait pas nécessairement le niveau des importations européennes de céréales ou de lait, le risque est, en revanche, plus important dans le secteur des viandes. Plus qu'une nouvelle baisse généralisée des protections tarifaires, les négociateurs de l'OMC devraient davantage focaliser leurs efforts sur les deux points suivants : la prise en compte renforcée des préoccupations autres que d'ordre commercial ; la recherche d'une meilleure adéquation entre l'objectif d'une grande fluidité des échanges et la préservation à long terme, pour chaque zone économique, d'équilibres utiles à toute société : la qualité de l'environnement, l'entretien des territoires et la sécurité alimentaire (Boussard et Trouvé, 2010).

* Les restitutions aux exportations

D'après les rapports de notification présentés à l'OMC, l'UE est la zone économique ayant eu le plus intensément recours aux restitutions aux exportations au cours de la précédente décennie ; ces soutiens budgétaires issus de la PAC sont attribués aux entreprises européennes pour favoriser leurs exportations agroalimentaires vers les pays tiers (au bénéfice principal des produits laitiers, du sucre, de viande porcine ou de la viande de volailles) ; sans ces soutiens, elles n'étaient pas compétitives, compte tenu d'un différentiel de prix important entre le marché communautaire et le marché mondial. Depuis la réforme de la PAC de 1992, le montant des restitutions aux exportations a été considérablement réduit au sein de l'UE : il est passé de dix milliards d'euros en 1990 à moins d'un milliard d'euros depuis 2009. Trois facteurs expliquent cette réduction drastique : la baisse des prix institutionnels (notamment en céréales) ; la réduction des volumes d'exportations (viande bovine, volailles, etc.) ; l'encadrement plus strict, dans le cadre de l'AACU, des règles d'octroi de ces soutiens.

En l'état actuel des engagements pris dans le cadre du cycle de Doha, les Etats membres de l'OMC devront éliminer toutes les formes de subventions aux exportations (dont les restitutions) pour fin 2013. Cette évolution amènera l'UE à se priver d'un instrument qui permettait, notamment en période de crise, de dégager des surplus d'offre sur le marché international et ainsi de contribuer à l'assainissement de ses marchés. Cet instrument s'est révélé utile lorsque les prix garantis étaient fixés à un niveau élevé, mais d'autant plus coûteux qu'il incitait les producteurs à produire toujours plus, même si le marché intérieur était déjà saturé. L'abandon cet instrument justifie que les prix d'intervention soient fixés à un niveau assez bas. Par ailleurs, et dans cette même logique, des disciplines plus strictes seront instaurées pour les entreprises commerciales d'Etat exportatrices, pour les crédits à l'exportation (élimination de ceux dont la période de remboursement est supérieure à 180 jours) et les garanties de crédit à l'exportation.

Cette future suppression des restitutions ne devrait cependant pas remettre en cause la position dominante de l'UE sur les marchés agroalimentaires internationaux. L'UE-27 détient 20% du commerce mondial à l'export, malgré une parité monétaire peu favorable par rapport au dollar américain. Elle devance ainsi l'ALENA (17%) et le Mercosur (16%). Toutes ces zones enregistrent une augmentation de leurs exportations (de manière cependant plus spectaculaire pour les pays de l'Amérique du Sud). Le dynamisme futur des exportations européennes dépendra des principaux facteurs suivants : la croissance économique dans les pays émergents où le facteur foncier est rare ; l'essoufflement progressif du dynamisme à l'export de pays concurrents (facteurs climatiques, hausse de la consommation intérieure, développement des agrocarburants, etc.) ; le degré de compétitivité (coûts de production) et de différenciation des productions européennes.

2.2.2. La flexibilité inter-annuelle du budget de la PAC

La question de la flexibilité inter-annuelle du budget de la PAC devrait être considérée avec attention dans la mesure où elle pourrait permettre d'adapter une partie de l'enveloppe budgétaire affectée à l'agriculture européenne en fonction de la réalité des besoins. Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe de la programmation financière pluriannuelle (2014-2020), mais de disposer de latitudes (« réserve budgétaire de sécurité ») permettant de faire face, dans de meilleures conditions, aux éventuelles situations de crise. Conformément aux recommandations du Parlement européen, l'adoption d'un mécanisme permettant de réaffecter et de reporter à l'exercice suivant les montants non dépensés est pleinement justifiée (Lyon, 2010).

Cette recommandation est d'autant plus importante que le système actuel d'allocation des DPU est d'une rigidité excessive (cf. partie 1) ; il conduit, par exemple, les pouvoirs publics à attribuer des aides directes à des agriculteurs bénéficiant de prix favorables et rémunérateurs, alors que dans le même temps les crédits manquent pour accompagner les producteurs affectés par une dégradation forte des prix ou par une hausse soudaine des charges. L'objectif d'une plus grande flexibilité budgétaire n'est pas de donner la possibilité de faire varier le DPU en fonction de la conjoncture des prix (opération contraire aux exigences de la boîte verte), mais de basculer une partie des DPU à d'autres fins.

2.2.3. L'intervention et les filets de sécurité

Les propositions de la Commission européenne évoquent, mais sans en préciser les détails, une possible adaptation des règles de l'intervention. Cette adaptation pourrait inclure notamment l'extension de la période d'intervention ; l'application de la clause de perturbation des marchés et du stockage privé à d'autres produits. Il est cependant clairement réaffirmé que l'instrument d'intervention ne devrait servir que de filet de sécurité à déployer en cas de crise des prix et de perturbation du marché.

Les pouvoirs publics peuvent recourir, via des offices d'intervention, au stockage de certains produits agricoles dès lors que leur prix de marché se situe en deçà de seuils préalablement définis (Conseil européen, 2007). Les stocks issus de ces achats sont ensuite écoulés sur le marché international ou communautaire, parfois dans le cadre du programme d'aide aux plus démunis. Les achats à prix fixe ne se font plus que pour certains produits (blé tendre, beurre et poudre de lait) et dans la limite de quantités préalablement définies. Au-delà de ces quantités, le prix d'achat et les quantités offertes à l'intervention sont déterminés par la Commission européenne dans le cadre de la procédure dite « d'adjudication ». En fonction de l'état des marchés, les autorités communautaires ont également la possibilité de favoriser, moyennant l'octroi d'aides ciblées, le stockage privé. En focalisant l'analyse sur une sélection de productions agricoles, il est possible de discuter plus finement des potentiels effets du régime de l'intervention :

- En viande bovine, l'intervention publique est ouverte si, pendant une période de deux semaines consécutives, le prix moyen du marché est, dans un pays ou dans une région, inférieur à 1 560 euros par tonne (pour un jeune bovin ou un Bœuf R3). Des aides au stockage privé sont également possibles si les prix sont inférieurs à 2 300 euros par tonne. Ces seuils sont situés à un niveau si bas que l'utilisation du mécanisme d'intervention devient de moins en moins probable, surtout dans un contexte marqué par un déficit de l'UE en viande bovine, un recul des exportations brésiliennes sur la période récente et une augmentation du prix de la viande bovine dans plusieurs pays exportateurs. En raison de l'augmentation des coûts de production dans ce secteur et du niveau déjà modeste des revenus, il est à espérer, pour les éleveurs de bovins-viande, qu'ils n'auront pas à bénéficier de ce régime.
- En viande ovine et caprine, une aide au stockage privé peut être allouée lorsqu'il existe une situation de marché particulièrement difficile. La situation déficitaire de l'UE implique de recourir à des importations en provenance principalement de la Nouvelle-Zélande, dans le cadre de contingents annuels agréés par l'OMC. En France, où le taux d'auto-provisionnement est de seulement 47%, le prix des agneaux est supérieur à la moyenne communautaire. Le revenu futur des éleveurs dépendra plus de l'évolution du mode d'octroi des soutiens (comme lors du bilan de santé de la PAC) et de la performance technique des élevages que du régime d'intervention.

- En viande porcine, l'intervention publique a été récemment abandonnée, dans la mesure où elle n'était plus utilisée. La consommation, la production et les exportations de viande porcine continuent d'augmenter au sein de l'UE, avec cependant des dynamiques contrastées selon les pays : l'Allemagne connaît, par exemple, une croissance soutenue, alors que cela n'est plus le cas en France depuis le début du millénaire. Confrontés depuis près de trois ans à une crise économique sérieuse (augmentation des coûts de production non reportée dans le prix de vente), les éleveurs de porcs français, principalement ceux pour lesquels les disponibilités foncières sont limitées (ce implique des achats d'aliments), ne peuvent donc pas compter sur une quelconque intervention publique pour améliorer leur situation. En outre, ce secteur sera sensible à l'abandon futur des restitutions aux exportations. Ces dernières offraient parfois aux exportateurs européens l'opportunité de conquérir des marchés (Russie, Japon, Hong-Kong ou Corée du sud) face à des concurrents américains favorisés par leur parité monétaire vis à vis de l'euro.
- Dans le secteur laitier, l'intervention est limitée annuellement à 30 000 tonnes pour le beurre (au prix de 2 218 euros par tonne) et à 109 000 tonnes pour la poudre de lait écrémé (au prix de 1 700 euros par tonne). La Commission européenne peut, le cas échéant, compléter ces achats en ayant recours à l'adjudication ; dans ce cas, le prix maximal ne peut excéder les prix d'intervention. En 2009, les aides au stockage privé de beurre ont été maintenues (pas celles pour les fromages), mais les aides à la transformation pour le beurre ont été supprimées. Deux catégories d'aides à la transformation (lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux et lait écrémé transformé en caséine ou caseinate) sont toujours allouées, mais elles ne le sont que lorsque le marché est excédentaire et selon un montant fixé à l'avance ou par adjudication. Suite à la crise laitière de 2009, les autorités communautaires ont utilisé toutes les possibilités offertes par ces mécanismes résiduels de régulation. Des mesures exceptionnelles ont également été arrêtées comme l'avancement de la période de versement des paiements directs ou la mise en œuvre d'un programme de promotion des produits laitiers. Dans ce secteur, l'une des questions clés est de savoir dans quelle mesure les dispositifs de contractualisation qui se mettront en place prochainement, en substitution au régime actuel des quotas laitiers seront efficaces pour maintenir un équilibre optimal entre l'offre et la demande.
- En céréales, l'intervention publique concerne potentiellement le blé tendre, le blé dur, le maïs, l'orge, le riz et le sorgho ; elle est autorisée entre le 1^{er} novembre et le 31 mai pour tous les Etats membres. Les cinq dernières productions citées ne peuvent cependant plus être concrètement bénéficiaires de l'intervention car le taux a été porté à 0%. Pour le blé tendre, le prix d'intervention est de 101,31 euros/t, dans la limite de 3 millions de tonnes. Compte tenu du niveau des prix au début de l'année 2011 et des tendances pressenties pour la prochaine campagne (position des acheteurs), il est semble assez clair que l'intervention publique ne sera pas très utile dans ce secteur à court et moyen terme. Le prix d'intervention est fixé à un niveau si peu incitatif qu'il n'a que peu d'impact sur la dynamique de l'offre.

Au fil des réformes de la PAC, les instruments d'intervention ont été profondément modifiés (Commission européenne, 2011-a). Le coût budgétaire de ces instruments est d'ailleurs devenu dérisoire en comparaison aux aides directes allouées aux agriculteurs européens. La conservation de ces instruments est certes utile pour faire face à d'éventuelles crises, mais la faiblesse des seuils conduit à considérer que moins ces « filets de sécurité » seront utilisés et mieux les agriculteurs se porteront. L'objectif doit être d'éviter d'y avoir recours en adaptant au mieux l'offre à la demande.

2.2.4. Les instruments de gestion des risques et des crises

En agriculture, les risques peuvent être classés en trois groupes : ; i) les risques liés aux fluctuations des prix des biens commercialisés ou des intrants ; ii) les risques imputables au cycle de production, tels que les aléas climatiques (sécheresse, gel, grêle, etc.), les sinistres (incendie, dégât des eaux, vols, etc.), les maladies (végétales et animales) ou les accidents de la vie (maladie, invalidité, décès) ; iii) les risques relatifs aux filières, c'est-à-dire à la faculté qu'ont les agriculteurs de commercialiser leur production. Pour limiter ou mieux encadrer ces risques, les agriculteurs peuvent adopter des stratégies adaptées (diversification, gestion pluriannuelle des investissements, etc.) ou s'en remettre aux différents outils existants (politique fiscale, marchés de l'assurance, marchés financiers). Les instruments de gestion des risques (Cordier, 2008), qui sont plus développés aux Etats-Unis ou au Canada que dans l'UE, peuvent provenir de la sphère publique, d'organismes privés ou d'organisations professionnelles. Dans les typologies utilisées pour classer et hiérarchiser ces instruments, une attention est portée à la corrélation entre les occurrences de l'évènement (ou l'aléa) au sein d'une population d'une part, leur fréquence et leur intensité d'autre part (Courleux, 2008). Le risque est dit systémique quand une large part de la population est atteinte ; il est qualifié d'indépendant quand seul un ou quelques individus sont affectés.

Pour faire face aux risques inhérents à l'activité agricole, singulièrement celui de la volatilité des prix dont les effets sont croissants dans une situation d'ouverture des marchés et de limitation du rôle des pouvoirs publics dans l'orientation des productions (à l'exception principale des filets de sécurité dont les niveaux sont bas et peu incitatifs de la production), les agriculteurs européens devront mobiliser davantage les différents instruments disponibles. En fonction des productions agricoles mises en œuvre, les stratégies seront différentes, ce d'autant que certains instruments de gestion des risques ne se généraliseront pas si facilement à tous les produits. Le développement des instruments privés de gestion des risques (assurances, produits dérivés de gestion du risque) doit être encouragé. Les pouvoirs publics peuvent y contribuer en opérant une distinction claire entre ce qui relève du privé et du public dans le traitement des risques agricoles, en stabilisant leurs orientations politiques en matière d'intervention sur les marchés agricoles et en encourageant une part croissante des agriculteurs à se former sur ces questions parfois nouvelles pour eux. En procédant à l'agrément public des contrats, ils peuvent aussi favoriser le développement de l'assurance (Cordier et Gohin, 2011).

Le développement de ces instruments privés de gestion des risques ne signifie en aucune manière que la puissance publique n'aura plus, demain, de rôle à jouer dans le domaine de l'agriculture. Il ne s'agit pas d'opposer les intervenants (public/privé) entre eux, mais de trouver la meilleure interaction possible au service des objectifs poursuivis. Dans ce sens, les pouvoirs publics devront notamment maintenir des filets de sécurité (par le stockage public et les aides au stockage privé), renforcer les pouvoirs de marché (producteur, transformateur et distributeur), veiller à l'existence d'une transparence accrue sur les prix et les marges, contribuer à l'instauration d'une contractualisation entre producteurs et industriels qui autorise une bonne adéquation de l'offre à la demande, promouvoir une agriculture respectueuse de son environnement et de la qualité des produits (au travers du mode d'allocation des aides directes) et favoriser un développement équilibré du territoire européen. Dans l'hypothèse éventuelle d'importations soudaines et massives de produits agricoles en provenance de pays tiers, la puissance publique devra également recourir à des mécanismes appropriés (clause de sauvegarde) permettant d'éviter le risque d'une déstabilisation préjudiciable des filières agricoles existantes.

Sans développer ici de manière trop détaillée le contenu et la diversité des outils que les agriculteurs sont susceptibles d'utiliser pour gérer le risque dans leur entreprise (Bielza Diaz-Caneja et al, 2009 ; Kimura et al, 2010 ; OCDE, 2009), une réflexion est proposée autour de quelques points importants à verser au débat de la PAC à horizon 2020.

* La diversification des activités agricoles et non agricoles

La diversification des activités (agricoles et non agricoles) constitue souvent un moyen, pour l'agriculteur, de réduire son exposition au risque (notamment celui de la volatilité des prix). Il en va de même des stratégies de commercialisation en circuits courts où les prix sont davantage fixés par l'agriculteur que par le jeu de la concurrence sur les marchés nationaux et internationaux. L'exposition à la volatilité des prix des produits agricoles et des intrants n'est ainsi pas homogène entre exploitations. Au cours des dernières décennies, le développement agricole a cependant clairement orienté l'agriculture européenne dans le sens d'une spécialisation accrue, avec un recul drastique des unités du type polyculture-élevage : cette orientation était considérée comme bénéfique en termes de technicité et d'efficacité économique. Un exemple permet de bien saisir l'enjeu de cette question : la flambée du prix des céréales a, aujourd'hui, des répercussions d'autant plus dures sur les exploitations productrices de viande porcine, que ces dernières sont de type hors-sol. Dans une situation où l'évolution des prix est déséquilibrée entre les productions végétales et les productions animales, les exploitations qui sont fortement dépendantes des achats d'aliments rencontrent des difficultés économiques plus importantes que celles, plus diversifiées, ayant parallèlement des surfaces de céréales. Certaines mesures issues du deuxième pilier de la PAC sont certes de nature à encourager la diversification, et donc une sensibilité moindre à la volatilité des prix, mais l'impact global attendu devrait rester modeste, tant d'autres forces concomitantes agissent sur la spécialisation.

* Les marchés à terme

La puissance publique doit encourager le développement des marchés à terme, tout en considérant, d'une part, que cet instrument financier n'est pas généralisable à tous les produits agricoles et que, d'autre part, il ne supprime en rien la volatilité des prix ; il en a même besoin pour fonctionner (Roussillon-Montfort, 2008). Ce n'est donc pas un outil de régulation des marchés agricoles susceptible de jouer sur l'évolution tendancielle des prix, mais plutôt un instrument permettant de réagir au potentiel effet d'une dérégulation. Outre ces deux limites importantes, et dans l'hypothèse d'une forte volatilité des prix, les marchés à terme sont utiles pour permettre à des intervenants sur un marché de se couvrir. Ils donnent, en effet, la possibilité aux agriculteurs concernés d'anticiper le niveau futur de leur marge en ayant connaissance par anticipation du prix de vente de leurs produits (pour peu aussi qu'ils connaissent assez précisément leurs coûts de production) ; or, cette anticipation est précieuse car elle permet de décider d'une éventuelle mise en production, d'optimiser la gestion de trésorerie et d'orienter la stratégie d'investissements.

Les marchés à terme sont encore assez peu développés au sein de l'UE (ils n'ont été autorisés qu'à partir de 1993 en France), du moins en comparaison de la situation américaine. Ils concernent essentiellement les productions végétales ; leur application aux productions animales étant plus difficile dans la mesure où cet instrument exige un niveau élevé de standardisation des produits. Dans un contexte de rigueur budgétaire, cet instrument présente également l'avantage d'être peu coûteux pour la puissance publique. Le développement potentiel de ces outils est aussi conditionné à la qualité des formations susceptibles d'être dispensées aux agriculteurs, dont nombreux ne sont pas experts de ces instruments.

* Les fonds de mutualisation

A une échelle collective, et non pas individuel, les outils de mutualisation (professionnels ou interprofessionnels) peuvent aussi permettre, à leur façon, d'atténuer les risques inhérents à l'activité agricole. Ils sont sûrement plus adaptés dans certains secteurs productifs, comme par exemple celui des fruits et légumes (présence d'organisations de producteurs, difficulté d'utiliser d'autres instruments, etc.), que dans d'autres. En France, et suite aux latitudes offertes par le bilan de santé de la PAC, un fonds de mutualisation dit « sanitaire » (40 millions d'euros) a été créé sur la base d'un redéploiement des soutiens directs (via l'utilisation de l'article 68 du règlement n°1782/2003). La contribution publique représente jusqu'à 65% des coûts éligibles et elle est composée à 75% de crédits communautaires. Sont éligibles aux indemnisations du fonds, les pertes économiques liées à un incident sanitaire ou environnemental.

* L'assurance multirisque climatique

Les pouvoirs publics peuvent inciter les agriculteurs à souscrire des contrats d'assurances multirisques climatiques ; ceux-ci visent à couvrir le risque de production lié aux aléas climatiques (sécheresse, grêle, gel, inondation et tempête). En France, par exemple, une enveloppe de 133 millions d'euros (100 millions d'euros de crédits communautaires et 33 millions d'euros de crédits nationaux), a été destinée au financement de ce soutien spécifique en 2010. L'aide prend la forme d'une prise en charge partielle des cotisations d'assurance éligibles dans la limite de 65 % de celles-ci (Sénécal, 2010).

* L'épargne de précaution au travers de politiques fiscales adaptées

Face à la volatilité accrue des prix de vente des produits agricoles, il semble indispensable de bâtir, dans chacun des pays, de nouvelles politiques fiscales. Il convient de passer d'une gestion annuelle de la performance en agriculture à une gestion pluriannuelle. Le système actuel est, du moins en France (chaque Etat membre ayant ses propres originalités fiscales qui rendent d'ailleurs le débat communautaire complexe), encore trop rigide. Lorsque la conjoncture des prix est satisfaisante, et que les revenus issus de l'activité agricole sont bons, il encourage encore trop souvent les agriculteurs à investir immédiatement pour échapper aux prélèvements obligatoires. Cette logique, parfois contre-productive en terme de compétitivité à long terme, n'était pas trop problématique dans un contexte où les prix et les revenus étaient assez stables ; elle le devient en situation de fortes oscillations.

La question est donc, aujourd'hui, de trouver les moyens techniques permettant de mettre en œuvre un système qui favoriserait la création d'une épargne de précaution. Un tel dispositif donnerait la possibilité aux agriculteurs dont le niveau de revenu de l'année en cours est élevé de procéder à un transfert d'une partie des gains, en franchise de cotisations sociales et d'impôts, sur le bénéfice de l'année suivante. Dans l'hypothèse où le revenu de l'année suivante serait détérioré par une conjoncture de prix devenue défavorable, les sommes redéployées pourraient être intégrées au calcul du revenu de sorte que l'exploitant s'acquitte alors de ses impôts et cotisations. Ces sommes pourraient également être mises au profit de l'investissement, mais dans une logique qui deviendrait davantage pluriannuelle. Cette épargne de précaution pourrait alors être qualifiée, par exemple, de « plan d'épargne d'investissement ». Dans cette optique, un système simple ne serait-il pas de débiter par la possibilité de transférer à l'année comptable suivante tout ou partie des aides directes potentiellement dues au titre de l'année en cours ?

Il est bien évident qu'un tel système ne viendra nullement au secours des exploitations agricoles en situation difficile. Il s'agit uniquement de donner aux agriculteurs qui le souhaiteraient la possibilité de lisser, au moyen d'une stratégie fiscale plus volontariste qu'aujourd'hui, les effets des oscillations de prix. En France, deux dispositifs ont été créés pour accompagner les agriculteurs dans la gestion des risques, mais les fonds budgétaires totaux concernés sont encore assez faibles :

- i) La Déduction pour investissement (DPI). Les agriculteurs relevant d'un régime de bénéfice réel (normal ou simplifié) peuvent déduire chaque année une fraction de leur bénéfice agricole en vue de financer leurs investissements. Le montant de la déduction est déterminé librement par l'exploitant, dans la limite d'un plafond variant selon le montant du bénéfice de l'exercice. La déduction doit être utilisée dans les cinq ans qui suivent l'année au cours de laquelle la DPI a été pratiquée. Elle peut être utilisée pour la production ou l'acquisition de stocks dont le cycle de rotation est supérieur à un an ; pour la création ou l'acquisition d'immobilisations amortissables (ce qui exclut par nature le foncier) strictement nécessaires à l'exploitation ; pour l'acquisition de parts de sociétés coopératives agricoles ; par anticipation si le revenu agricole d'une année est inférieur de 40% à la moyenne des revenus agricoles des trois exercices précédents (quelle que soit la cause de la baisse du résultat).
- ii) La dotation pour aléas (DPA). Ce dispositif permet aux exploitants imposés au régime réel d'imposition, à la condition qu'ils aient souscrit une assurance multirisque climatique, de déduire du revenu imposable jusqu'à 23 000 euros. Cette déduction est affectée à un établissement de crédit et les sommes épargnées doivent être utilisées dans un délai de dix ans (dans le cas contraire, elles sont réintégrées dans le revenu imposable). L'utilisation de ces fonds est limitée à la couverture de risques d'incendie, de dommages aux cultures, de perte de bétail, ou de tout autre aléa non assuré d'origine climatique, naturelle ou sanitaire.

* Les outils de stabilisation du revenu

Les outils assuranciers précités peuvent contribuer à renforcer la stabilité des revenus, de même que aides directes découplées. Pour aussi discuté que puisse être le mode actuel de répartition des DPU entre agriculteurs et entre Etats membres (cf. partie 1), force est de reconnaître que ces aides apportent un certain niveau de sécurisation du revenu à ses bénéficiaires (Guyomard et al, 2007). Il s'agit, en quelque sorte, d'un socle de revenu de base sécurisé sur lequel se greffent ensuite des stratégies productives visant à compléter ce premier niveau de profit. Le montant des DPU est, en effet, fixe et il ne varie pas en fonction de la conjoncture des marchés.

Les filets de sécurité (prix d'intervention) n'ont, en revanche, pratiquement plus aucun effet sur le niveau de revenu des agriculteurs européens. Ils ont été fixés à un niveau si bas que leur déclenchement devient rare. Les filets de sécurité permettent seulement de garantir aux agriculteurs que les pouvoirs publics soutiendraient tel ou tel produit agricole dans l'hypothèse d'un effondrement des prix. Il s'agit en quelque sorte d'une sécurisation utile, mais qui n'entre en action que lorsque la situation économique des agriculteurs (du moins une partie d'entre eux) est déjà largement dégradée. Les filets de sécurité ne permettent pas, non plus, de soutenir les prix actuels de marché ; les expériences passées ont montré combien des prix garantis à un niveau élevé étaient susceptibles de stimuler l'offre au point qu'elle devienne largement excédentaire et donc coûteuse pour le budget communautaire.

Partant de là, et conformément à ce que le texte de la Commission européenne mentionne, il est effectivement intéressant et justifié de s'interroger sur les conditions de la mise en œuvre, au sein du deuxième pilier de la PAC, d'un outil de stabilisation des revenus (Bourget, 2010). Compte tenu de la grande diversité des productions agricoles et des situations dans les Etats membres de l'UE, il semble sûrement préférable que ce dispositif soit construit, du moins pour ceux qui le souhaiteraient, au sein de chaque pays (moyennant un cadre communautaire commun). L'inscription de cet instrument dans le deuxième pilier de la PAC donne de la souplesse et autorise au cofinancement des Etats membres et à la subsidiarité ; il n'en demeure pas moins que ce choix est de nature à susciter quelques questions parmi ceux qui considèrent que cet instrument relève d'abord de la question de la régulation (et donc du premier pilier). En tout état de cause, cette ambiguïté démontre combien il n'est pas nécessairement facile de construire une nouvelle architecture de la PAC en conservant la cadre initial des deux piliers historiques (Commission européenne, 2011-d).

Pour enrichir cette réflexion sur l'assurance revenu, il semble opportun d'étudier la manière dans les autorités canadiennes ont récemment structuré leur programme dit « agri-stabilité » (qui a remplacé l'ex-Programme canadien de stabilisation du revenu agricole). Celui-ci compare la marge de l'exploitation de l'année en cours à celle de référence calculée pour les cinq années précédentes (à l'exclusion de la plus élevée et de la plus basse). Si cette marge est inférieure à 85 % de la moyenne calculée, un paiement est déclenché. Le fonctionnement de ce programme est semblable à celui de tout régime d'assurance. Une prime, payée à l'avance, est destinée à couvrir la période à venir. Le droit correspond à 0,45% des 85% de la marge de référence (plus les frais d'administration). L'indemnisation est nulle si le recul de la marge est compris entre 0% et 15% ; elle est de 70% dans le cas où la marge baisse entre 15% et 30% ; elle est de 80% dans le cas où la marge baisse entre 30% et 100% ; il existe des règles particulières pour couvrir les marges négatives et les agriculteurs débutants. Outre cet exemple canadien, le programme ACRE (*Average Crop revenue Election*) introduit aux Etats-Unis dans le cadre du Farm Bill de 2008 suscite un intérêt.

La construction d'un tel dispositif dans l'UE doit être imaginée sous deux contraintes principales. La première a trait à son coût budgétaire escompté. Il s'agit de bien sélectionner les indicateurs pris en référence, puis de fixer les seuils et les taux de telle sorte que l'enveloppe budgétaire dédiée soit respectée. Ainsi, cela exige de procéder à des études statistiques, comme celles publiées par les services de la Commission européenne (Commission européenne, 2011-c). La seconde est que le dispositif envisagé soit compatible avec les engagements pris au titre de l'alinéa 7 de l'annexe 2 de l'AACU. Ce dernier stipule les conditions d'une participation financière des Etats à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus. Il précise notamment les deux points suivants : i) le droit à bénéficier de versements à ce titre sera subordonné à une perte de revenu, déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30% du revenu brut moyen pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes (excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible) ; ii) Le montant de ces versements compensera moins de 70% de la perte de revenu du producteur.

L'adoption d'un tel outil ne doit pas être écartée a priori, au seul prétexte qu'il serait trop coûteux : son coût est intimement lié aux curseurs pris en référence. Si l'atténuation de la variabilité des revenus est une préoccupation importante pour les agriculteurs, le niveau moyen des revenus l'est encore plus ; sur ce point, cet outil n'apporte rien.

2.2.5. Le cas du lait : des quotas à la contractualisation

Dans son « paquet lait » présenté le 9 décembre 2010, la Commission européenne confirme, dans la continuité de décisions politiques prises quelques années plus tôt (2003 et 2008), la fin du régime des quotas laitiers à horizon 2015. Les difficultés de marché rencontrées dans ce secteur dans le courant de l'année 2009 (effondrement du prix du lait payé aux producteurs après une conjoncture 2007-2008 plutôt favorable) n'ont donc pas amené les autorités communautaires, ni d'ailleurs les Ministres en charge de l'agriculture, à infléchir une stratégie initiale engagée dès 2003. La crise laitière a, en revanche, plutôt conforté la Commission européenne dans ses orientations récentes suivantes : i) la conservation d'outils d'intervention (du moins dans leur configuration résiduelle) est souhaitable pour faire face à d'éventuelles crises ; ii) l'instauration de contrats entre les producteurs de lait et les industriels est une nécessité pour préparer la sortie des quotas laitiers ; iii) une plus grande transparence dans le fonctionnement des marchés agroalimentaires est nécessaire pour assurer un meilleur équilibre dans les pouvoirs de marché ; iv) le renforcement des systèmes de qualité applicables aux produits agricoles est de nature à conforter les zones géographiques (y compris laitière) ayant des stratégies de différenciation (dont les AOP-IGP).

La suppression du régime des quotas laitiers en 2015 constituera une nouvelle étape importante dans l'évolution de la PAC. Elle s'inscrit bien dans la logique qui prévaut depuis plusieurs années, à savoir un désengagement de la puissance publique dans la régulation des marchés agricoles ; l'ajustement de l'offre de lait à la demande ne sera donc plus arbitré par des règles administratives strictes fixées par les pouvoirs publics, mais par les entreprises de la transformation au travers d'un système de contractualisation. Ce passage d'une régulation publique à une régulation privée n'est évidemment pas neutre sur la manière dont le secteur laitier européen évoluera au fil des prochaines décennies.

* Les quotas laitiers sont efficaces pour contrôler l'offre et peu coûteux...

Depuis 1984, les quotas laitiers ont joué un rôle efficace de contrôle de l'offre (Cour des comptes européenne, 2009). Ils ont également permis à l'UE de passer d'une période où les excédents de produits laitiers s'accumulaient et coûtaient de plus en plus chers (au travers du stockage et des restitutions aux exportations) à une situation où la maîtrise des dépenses, pour ce secteur, est devenue très satisfaisante. Le coût de l'OCM lait et produits laitiers représente, en effet, 6% du coût total de la PAC aujourd'hui contre près du tiers au milieu des années quatre-vingt. Associés à d'autres mécanismes d'intervention, les quotas laitiers ont également donné la possibilité aux producteurs de lait de bénéficier de prix relativement stables. En fonction cependant des choix nationaux arrêtés quant à l'application du règlement communautaire, les quotas laitiers ont une influence plus ou moins grande sur les équilibres territoriaux et environnementaux. En France, par exemple, les pouvoirs publics cherchent, au travers de règles assez strictes (lien fort du quota laitier au foncier, pas de transfert des volumes de lait entre départements/régions, attribution gratuite des quotas libérés aux agriculteurs jugés prioritaires, etc.), à ce que l'offre de lait ne se concentre pas dans les bassins les plus compétitifs ; le maintien de la production laitière dans les zones défavorisées (montagne) est, en effet, considéré comme un enjeu stratégique en termes d'occupation du territoire, de structuration des paysages ou de vitalité du milieu rural. Dans d'autres Etats membres, comme ceux du nord de l'UE, des choix différents ont été arrêtés : les quotas laitiers sont marchands et la production laitière est nettement moins figée géographiquement. Les gains de productivité (quota par emploi, production de lait par vache ou par hectare) associés à un recul du quota laitier global ont entraîné, dans tous les pays, une baisse drastique du nombre de producteurs de lait.

* ...mais pourquoi faut-il alors les supprimer ?

Si les quotas laitiers sont efficaces pour réguler la production, peu coûteux pour la puissance publique et parfois vertueux quant aux équilibres obtenus entre production laitière, territoire et environnement, pourquoi la Commission européenne souhaite-elle, avec le consentement des différents Ministres de l'agriculture, les supprimer ? En fonction des interlocuteurs (producteurs, industriels, décideurs publics) et de leur pays d'origine (la France et l'Allemagne ont longtemps soutenu l'intérêt de recourir au contingentement de l'offre), les arguments développés prennent parfois des teintes différentes. Ils peuvent néanmoins être regroupés autour des quatre points suivants :

- Les quotas laitiers ne favorisent pas une allocation optimale des ressources. Ainsi, ils contribuent à freiner le processus de concentration de la production laitière dans les exploitations et les régions ayant des avantages comparatifs. Il en résulte une pénalisation des consommateurs car le coût moyen de production du lait n'est pas optimisé. Cette approche, qui répond à une logique purement économique, suppose d'accepter l'idée que la contraction des coûts de production (ou la faiblesse du prix de vente des produits aux consommateurs) est un objectif majeur.
- Les quotas laitiers génèrent des rentes dans la mesure où l'entrée dans le secteur est conditionnée à l'obtention d'un droit à produire. Un producteur de lait qui cède son exploitation cherchera à valoriser financièrement ce droit, ce qui aura un effet négatif sur l'installation et le niveau moyen du coût de production du lait. Cet argument est adapté surtout dans les pays ayant opté pour un système marchand des quotas.
- Les quotas laitiers ne sont plus bien adaptés à la situation internationale actuelle. La forte croissance de la demande mondiale de produits laitiers (+12 milliards de litres de lait par an, soit l'équivalent de la production néerlandaise) offre de nouvelles opportunités d'exportations aux entreprises européennes. Les pays largement excédentaires (Pays-Bas, Danemark, Irlande) sont naturellement plus sensibles à cet argument que les pays déficitaires (Italie, Royaume-Uni). Ils acceptent aussi l'idée que la contraction des coûts de production est un moyen nécessaire pour gagner des parts de marché à l'international, surtout dans un contexte où l'offre de lait en provenance de l'Océanie devient moins tonique ; or la Nouvelle-Zélande et l'Australie assurent encore plus du tiers des exportations mondiales. Le choix de mettre un terme aux quotas laitiers est plus influencé par le débat interne entre Etats membres de l'UE que par des pressions externes venues des négociations multilatérales de l'OMC. Les autres pays concurrents sont, en effet, plutôt bénéficiaires de cette politique de régulation appliquée à une zone économique qui assure près du quart de l'offre mondiale de produits laitiers.
- Les quotas laitiers constituent un instrument du passé dans la mesure où ils étaient combinés à d'autres outils qui ont eux mêmes beaucoup évolué (restitutions aux exportations, droits de douane, etc.). Comme pour les autres productions agricoles (à l'exception cependant encore du sucre), les équilibres entre l'offre et la demande doivent désormais être obtenus par le seul jeu du marché. Pour accompagner cette évolution, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des outils permettant au marché de fonctionner le plus correctement possible ; c'est dans cette optique que la Commission européenne propose de nouvelles mesures relatives à la contractualisation, à la transparence des informations tout au long de la filière et aux conditions de la reconnaissance des démarches de qualité.

* La fin des quotas : entre craintes et espoirs

En supprimant les quotas laitiers à horizon 2015, les décideurs communautaires font donc le pari que les avantages qui en résulteront seront supérieurs aux inconvénients. Ce pari est aussi formulé en considérant que la réorientation parallèle des autres instruments de la PAC (redistribution et ciblage des soutiens, renforcement des ambitions du développement rural, etc.) sera de nature à contrebalancer tout ou partie des potentiels impacts négatifs de la suppression des quotas laitiers.

Les termes de ce pari sont plus ou moins discutés selon les Etats membres. En France, par exemple, la fin des quotas constitue un enjeu très important pour au moins trois raisons : i) après trente années d'un interventionnisme public fort et systématique (en lien étroit avec le syndicalisme et l'interprofession), le passage à un nouveau système où la relation producteur/industriel deviendra central ne sera ni facile techniquement, ni spontané politiquement ; ii) la diversité des systèmes productifs, des territoires et des entreprises accentue la richesse et les ambiguïtés des questionnements posés sur les bonnes stratégies à adopter pour préparer l'avenir ; iii) la promotion du modèle de l'exploitation familiale, qui a longtemps servi de cap à l'action publique, est aujourd'hui déstabilisée par le développement rapide des formes sociétaires, le recul de l'emploi féminin en agriculture et les enjeux de restructuration que l'abandon des quotas laitiers suppose.

Les préoccupations des producteurs de lait français face à la suppression prochaine des quotas laitiers ne portent pas sur la question de l'évolution du prix de vente des quotas laitiers d'ici à 2015. Ce point, souvent développé dans les écrits de la Commission européenne, ne concerne principalement que les producteurs localisés dans les pays du nord. Parmi les questions fréquemment posées par les producteurs, une sélection de cinq d'entre elles permet de mieux comprendre la nature des débats : i) que deviendra le prix du lait, sachant que la fin des quotas risque d'inciter au développement de la production et d'aiguiser les jeux concurrentiels entre exploitations, entreprises et Etats membres ? ii) Quelles seront les opportunités offertes par le futur système de la contractualisation pour procéder à un éventuel agrandissement (en quota laitier) de l'exploitation ? iii) En quoi et jusqu'où la contractualisation avec les industriels peut-elle conduire à une certaine forme (redoutée) d'intégration ? iv) Comment les producteurs de lait localisés en zones défavorisées (ou à défaut les collecteurs de lait dans ces zones), seront-ils accompagnés par les pouvoirs publics pour se maintenir en activité ? v) Faut-il d'ores et déjà investir pour être en mesure de profiter au mieux de la fin des quotas, alors que des incertitudes planent quant au niveau futur des prix ?

En fonction des argumentaires déployés par les uns et les autres (dont ceux de la Commission européenne) pour apporter des éléments de réponse à chacune de ces questions, les producteurs de lait en sortent plus ou moins optimistes. Nombreux sont aussi ceux qui considèrent la fin des quotas comme une opportunité pour le développement futur de leur entreprise. Cela concerne tout particulièrement les exploitations dont le potentiel en production laitière n'est pas pleinement exploité ; ces éleveurs ont la conviction qu'ils auraient la capacité de produire plus de lait à coûts fixes constants, c'est-à-dire sans recourir à de nouveaux investissements et sans accroître les surfaces agricoles disponibles. Ces derniers se montrent particulièrement attentifs à l'hypothèse de l'instauration d'un système de rémunération du prix du lait qui deviendrait plus flexible en fonction, par exemple, du niveau de valorisation des produits laitiers. Tout système qui donnerait la possibilité de produire plus de lait, quitte à ce que le prix de vente sur ces volumes supplémentaires soit plus faible, sera étudié sous un angle économique.

* De l'importance du futur dispositif de contractualisation

Partant du principe que les quotas laitiers seront supprimés à horizon 2015 (malgré le fait que ce type d'instrument présentait certains avantages pour la puissance publique), il devient nécessaire de s'interroger, d'une part, sur le mode futur de fonctionnement de l'économie laitière européenne et, d'autre part, sur les conditions de la mise en œuvre d'un système alternatif de régulation (contractualisation). Le passage d'une régulation publique (via des quotas) à une régulation privée (via des contrats) aura inmanquablement des répercussions, notamment dans les Etats membres où l'interventionnisme public était historiquement fort (comme par exemple en France). Dans les pays où les droits à produire sont marchands et où la concentration des entreprises de la transformation est déjà forte (comme par exemple au Danemark), les enjeux sont moins saillants.

Avec la suppression des quotas laitiers, la production laitière est, tout d'abord, susceptible de se concentrer davantage dans les bassins de production européens les plus compétitifs. Avec le système des quotas, la compétition entre les Etats membres n'était que partielle dans la mesure où chacun disposait d'une protection de ses propres volumes au travers des quantités globales garanties. Il n'en sera plus de même suite à la suppression des quotas, les pays plus compétitifs étant en mesure de développer davantage leur production, au détriment éventuellement d'autres pays (moins compétitifs). La localisation géographique de la production laitière est également susceptible d'évoluer à l'intérieur de chaque Etat membre, en fonction des stratégies adoptées par les principaux grands groupes laitiers, au travers de leurs choix d'implantation et d'investissements dans les sites industriels.

La suppression des quotas laitiers interroge donc sur le lien futur de la production laitière au territoire, ce d'autant plus que les coûts (coûts de production du lait, coûts de collecte, coût d'acheminement des produits laitiers vers les bassins de consommation) varient parfois dans de fortes proportions entre les régions. Pour limiter ou encadrer ce potentiel mouvement, les politiques publiques pourront actionner les trois principaux leviers suivants : celui des normes environnementales (conditionnalité des paiements directs, directive « nitrates », etc.) qui peut interdire une concentration animale excessive dans les petites régions agricoles jugées à risque (pollution des eaux) ; celui de l'orientation des soutiens publics au bénéfice des producteurs de lait (et/ou des entreprises) localisés dans les zones défavorisées, de façon à leur permettre de demeurer compétitifs malgré des coûts de production moins avantageux et une productivité du travail plus limitée ; celui de la protection, par des règles publiques, des éventuelles démarches de différenciation des produits laitiers engagées dans les zones défavorisées (dans l'esprit de ce que la Commission envisage au travers de son « paquet qualité »). Le mouvement de concentration géographique de la production laitière peut également être plus ou moins accompagné par le comportement des citoyens et des consommateurs. Il est de plus en plus fréquent que des conflits d'intérêt pointent entre, d'une part, des agriculteurs soucieux de développer leur outil de production (par fusion d'exploitations, extension des bâtiments d'élevage, etc.) et, d'autre part, leurs voisins, attentifs à la préservation de leur cadre de vie. De leur côté, les consommateurs peuvent aussi modifier les équilibres pressentis en démontrant, au travers de prix d'achat différenciés, un attachement particulier aux produits laitiers issus de zones géographiques défavorisées (montagne) sur un plan productif, mais dont « l'image produit » est satisfaisante. La suppression des quotas laitiers ne signifie donc pas nécessairement l'abandon de la production laitière dans les zones difficiles, mais cela implique que les pouvoirs publics soient, si cela reste un objectif, particulièrement volontaristes pour contrecarrer les potentiels effets territoriaux de la suppression des quotas laitiers.

La suppression des quotas laitiers peut également entraîner une restructuration intense des exploitations laitières, surtout dans les pays où celle-ci était historiquement plus faible. En France, par exemple, les règles qui seront arrêtées au titre du système de la contractualisation (durée des contrats, détermination du volume de lait, critères pris en référence pour la fixation du prix, conditions de la dénonciation d'un contrat, maintien ou non d'un socle national commun à tous les contrats, rôle de l'interprofession, etc.) auront une influence déterminante sur la configuration futur du secteur. Sans un contrepouvoir structuré et fort, une transformation rapide du secteur productif laitier est à attendre. Au-delà des discours parfois ambigus sur cette question, nombreux sont les producteurs de lait qui, s'ils en avaient l'opportunité, accepteraient de développer leur production laitière ; ils ont besoin, pour ce faire, d'une bonne lisibilité sur le contenu des contrats et d'un prix du lait qui soit, en moyenne pluriannuelle, supérieur au coût de production (sachant que l'augmentation des volumes peut aussi conduire à un abaissement du coût unitaire).

A partir de 2015, l'obtention d'un coût de production satisfaisant (pour une qualité donnée et dans un bassin de collecte donné) constituera un atout indéniable pour permettre à l'agriculteur de négocier avec un industriel partenaire une extension des volumes contractualisés ; en effet, les industriels auront un intérêt stratégique à ce que les futurs volumes libérés (suite au départ en retraite des fournisseurs aînés) soient alloués au bénéfice des producteurs les plus compétitifs (ou en passe de le devenir moyennant une augmentation des volumes). Dans un cas contraire, ils prendraient le risque de devoir acheter, demain, du lait à un prix supérieur à leurs concurrents. Dans un marché plus libre, les producteurs de lait chercheront aussi à sécuriser leur flux de commercialisation au travers des contrats. Les opportunités de changer de collecteur seront d'autant plus grandes que l'exploitation sera compétitive, durable et géographiquement bien située. Les élevages qui se trouvent dans le cas opposé pourraient, en revanche, avoir des difficultés croissantes pour être collectés. Ces arguments sont développés dans l'esprit de démontrer que la fin des quotas laitiers constitue un réel enjeu et pour souligner combien les pouvoirs publics ont encore un rôle de structuration à jouer.

La suppression des quotas va modifier le cadre concurrentiel des entreprises européennes de la transformation laitière et remettre encore davantage au centre des problématiques les questions relatives à l'innovation, à l'ouverture internationale et au mode de valorisation des produits laitiers (produits de grande consommation *versus* produits industriels). L'instauration d'une contractualisation avec les producteurs de lait est nécessaire pour permettre aux industriels de sécuriser leurs approvisionnements, en quantité et en qualité. Les entreprises n'ont généralement pas intérêt à collecter plus de lait que ce que leurs usines sont capables de transformer et, plus encore, que ce que leurs débouchés autorisent. Lorsque la collecte devient supérieure aux capacités de transformation et/ou de commercialisation, le lait collecté est parfois revendu immédiatement sur le marché « spot » à un prix inférieur au prix d'achat. Il en résulte des pertes économiques importantes. Dans un tel cadre, certaines entreprises entendent instaurer un système de prix différenciés suivant la destination finale des produits laitiers ; en France, cette stratégie est soutenue par les structures coopératives et un groupe privé. Dans ce schéma, un volume « A » serait attribué aux producteurs sur la base de tout ou partie du quota laitier historique et moyennant le prix d'équilibre constaté sur le marché intérieur (prix « A ») ; un volume « B », optionnel, pourrait être accordé aux producteurs, mais pour un niveau de prix plus faible. Un tel dispositif permettrait aux industriels de devenir plus compétitifs sur des marchés concurrentiels (produits à faible valeur ajoutée ou les marchés d'exports).

Cette option qui consisterait à adopter des prix différenciés est aussi critiquée par certains acteurs de la transformation laitière (en France, essentiellement ceux issus du secteur privé, dont le premier Groupe collecteur français). Ils considèrent qu'un tel système est difficilement applicable en raison de la difficulté technique de procéder à une segmentation efficace entre les volumes A et B ; or, le problème de l'étanchéité peut inciter à des fraudes. De plus, ils anticipent que les centrales d'achat en profiteraient pour faire pression à la baisse sur les prix issus du volume A. Ils soulignent surtout le fait qu'un tel système entraînerait une perte de compétitivité à long terme de la filière laitière. Au travers de la baisse des prix et de l'augmentation des volumes, les entreprises de la transformation ont, en effet, la possibilité de reporter aux producteurs (qui devient alors responsable) leurs propres défaillances en termes d'innovations et de structure de coûts, etc.

Comme le suggère la Commission européenne, l'instauration de contrats entre les producteurs de lait et les industriels est nécessaire pour clarifier les relations existantes et permettre aux différentes parties de bénéficier d'une visibilité à moyen terme (Commission européenne, 2010-G). En France, un décret (n°2010-1753) d'application de la loi de modernisation agricole a été publié dans ce sens au Journal officiel le 30 décembre 2010 pour une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011. Ce décret rend obligatoire la mise en œuvre d'un engagement contractuel écrit, formalisé et d'une durée minimale de 5 ans entre les producteurs de lait et les acheteurs de lait. Le contrat doit notamment préciser les volumes de lait à livrer pour chacune des périodes de douze mois (le cas échéant avec des volumes par sous-périodes) et définir les conditions dans lesquelles le volume prévu peut être ajusté ; outre la définition des caractéristiques du lait à livrer, il doit également mentionner les règles applicables lorsque le producteur dépasse ou n'atteint pas les volumes attendus. Le contrat fixe également les modalités de la collecte (conditions d'accès à la marchandise), les critères et les références pris en compte pour la détermination du prix de base du lait, ainsi que les modalités de facturation et de paiement du lait. Enfin, ce contrat doit faire état des modalités de révision ou de résiliation par l'une ou l'autre des parties. De manière parallèle à ce décret sur les contrats, les pouvoirs publics français ont également entériné récemment une révision du mode de gestion des quotas laitiers pour la période 2011 à 2015. La gestion des quotas laitiers ne se fera plus par département (une centaine) mais selon une nouvelle structuration en neuf grands bassins de production.

Il est donc nécessaire d'insister sur le fait que les futurs contrats ne mentionneront pas le niveau de prix que les producteurs de lait obtiendront au cours de la période considérée. Le prix moyen dépendra donc, comme pour les autres produits agricoles, d'abord de l'équilibre futur atteint entre l'offre et la demande ; dans l'hypothèse où la somme des contrats signés au sein des différentes entreprises laitières européennes concurrentes ne parviendrait pas à abaisser la production laitière au niveau des capacités de commercialisation, il faut s'attendre à ce que les prix baissent, d'autant plus intensément que l'élasticité de la demande par rapport aux prix est faible. Inversement, la fin des quotas laitiers ne signifie pas obligatoirement que les prix sont condamnés à baisser. La proposition réglementaire de la Commission européenne propose deux orientations à ne pas négliger : la reconnaissance des fonctions que les organisations interprofessionnelles seront susceptibles d'assumer (amélioration de la connaissance et de la transparence des marchés, élaboration de contrats types, promotion de démarches collectives, etc.) ; la possibilité de créer, moyennant certaines limites de taille, des organisations de producteurs de lait ayant en charge la question de la négociation des contrats.

L'avenir du secteur laitier, tant en France que dans les autres Etats membres, dépend donc désormais, pour une part, de la manière dont les différents acteurs se saisiront ou non de ces nouveaux instruments.

CONCLUSION

Le Commissaire européen en charge de l'agriculture et du développement rural a proposé, le 18 novembre 2010, une nouvelle étape dans le long processus de réforme de la PAC. Cette proposition a été faite en considérant que l'agriculture est aujourd'hui en mesure de contribuer activement aux ambitions stratégiques affichées par le Président de la Commission européenne dans son texte intitulé « Europe 2020 ». En prenant la précaution de ne pas entrer trop rapidement dans une définition précise des critères, des indicateurs ou des seuils qui seront finalement arrêtés et qui donneront corps au contenu réel de la future réforme, le Commissaire cherche d'abord à lui donner du sens, ce dans un contexte particulier : i) l'issue des négociations sur les perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020 est incertaine, aussi est-il difficile de présager ce que sera le budget communautaire futur dédié à l'agriculture et au développement rural ; ii) la modification des instruments de soutien et des outils de régulation doit être envisagée de façon à ce que la PAC demeure compatible avec les engagements pris à l'OMC au titre du cycle en cours de Doha ; iii) la Commission européenne doit désormais travailler en concertation étroite avec le Parlement européen dont les pouvoirs ont été récemment renforcés.

Ces propositions de la Commission européenne ont été accompagnées, en décembre 2010, de contributions complémentaires ciblées sur le secteur laitier et sur la qualité des produits agricoles. Si ces différents textes doivent être considérés simultanément, ils n'ont pas pour ambition de couvrir l'intégralité des questions soulevées aujourd'hui par l'évolution de l'agriculture européenne et la transformation des politiques agricoles et commerciales. Ainsi, ceux-ci sont discrets sur la position que l'UE entend adopter dans les négociations internationales sur des sujets importants pour l'agriculture, tels que l'évolution des parités monétaires ; la nécessaire coordination internationale des politiques agricoles pour lutter contre la volatilité des prix agricoles ; la stratégie commerciale à adopter vis-à-vis des PED importateurs nets de produits agricoles ; la façon de mieux prendre en compte, dans les futurs accords de l'OMC, les préoccupations autres que celles d'ordre commercial (normes environnementales, règles sociales, bien être animal) ; le développement futur des nouvelles technologies (agrocarburants de seconde génération, plantes génétiquement modifiées, etc.). De même, ces textes n'abordent pas la question de l'harmonisation des normes entre les Etats membres d'une UE pourtant hétérogène et où des distorsions de concurrence entre pays subsistent.

Les députés européens ont désormais la possibilité de réagir et d'enrichir ces propositions de la Commission européenne. Ils doivent le faire en conservant à l'esprit deux ambitions : l'agriculture doit devenir capable, dans tous les pays du monde, de mieux nourrir la population (en quantité et en qualité) ; il est essentiel pour l'équilibre de la société européenne de maintenir un tissu agricole qui soit à la fois économiquement performant, respectueux de l'environnement et soucieux de son rapport au territoire. Les députés européens doivent être animés par la volonté de mettre en œuvre une PAC qui soit plus juste, plus durable et plus préventive. Pour ce faire, ils doivent être très attentifs à la manière concrète dont la redistribution des soutiens et leur meilleur ciblage sur les biens non marchands sera adoptée. Cette évolution du mode d'octroi des soutiens publics est d'autant plus justifiée que la volatilité des prix s'accroît et que les outils résiduels d'intervention sur les marchés agricoles auront assez peu d'influence sur le niveau des revenus. Il importe aussi de maintenir des filets de sécurité, de mieux encadrer la spéculation sur les marchés agricoles, de défendre le droit à une protection douanière minimale pour certaines filières jugés indispensables aux équilibres territoriaux, d'encourager plus que par le passé les agriculteurs porteurs de projets innovants et de mieux clarifier la question des pouvoirs de marché tout au long des filières.

BIBLIOGRAPHIE

- Adinolfi F., Little J., Massot A., 2010. The CAP towards 2020: working paper on the EC communication of 18 november 2010. Briefing note for European Parliament (Directorate General for internal policies - policy department B), 78 p.
- Anderson K., 2010. Agricultural trade challenges: Doha and beyond. 30th Anniversary Conference of the International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), Berkeley CA, 12-14 december, 26 p.
- Bachelier B., 2010. Sécurité alimentaire : un enjeu global. Rapport pour Fondapol (fondation pour l'innovation politique), 45 p.
- Banse M., van Meijl H., Tabeau A, G. Woltjer, 2010. EU biofuel policies affect global agricultural markets? *European Review of Agricultural Economics*, vol 35 (2), pp. 117–141
- Bazin G., 2010. Quelle PAC après 2013 ? Communication de l'Académie d'Agriculture de France, Paris, 12 p.
- Bielza Diaz-Caneja M., Conte C. G., Gallego Pinella F. J., Stroblmair J., Catenaro R., Dittmann C., 2009. Risk management and agricultural insurance schemes in Europe. Report, 27 p.
- Bizet J., Emorine J.P., Bourzai B., Herviaux O., 2010. Rapport d'information du Sénat sur la réforme de la PAC, Novembre, 125 p.
- Blein R., 2010. Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites : le cas des pays du Sahel. Note de travail du Bureau Issal, 8 p.
- Bourget B., 2010. La politique agricole commune à l'horizon 2020 : six scénarios pour la PAC. *Futuribles*, n°369, pp31-43.
- Boussard J. M., Delorme H., 2007. La régulation des marchés agricoles internationaux : un enjeu décisif pour le développement, édition L'Harmattan, 337 p.
- Boussard J. M., Gérard F., Piketty M.G., 2008. Pourquoi les prix agricoles augmentent-ils ? *Oléagineux, corps gras lipides*, vol 15 (2), pp 81-87.
- Boussard J. M., Trouvé A., 2010. For a new european agriculture and food policy that meets the challenges of this century. Report, 41 p.
- Brink L., 2009. WTO Constraints on domestic support in agriculture: past and future. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, n°57, pp 1-21.
- Brockmeier M., Pelikan J., 2008. Agricultural market access: a moving target in the WTO negotiations? *Food Policy*, 33 (3), pp 250-259.
- Buckwell A, 2009. Elements of the post 2013 CAP. Briefing note IP/B/AGRI/IC/2010-058 for European Parliament (Directorate General for internal policies - department B), 37 p.
- Bureau J. C., 2007. La politique agricole commune, édition La Découverte, 121 p.
- Bureau J. C., 2010. La politique agricole commune après 2013. Les enjeux et la position des acteurs. *Futuribles*, n° 369, pp. 45-61.
- Bureau J. C., Witzke H. P, 2010. The single payment scheme after 2013: new approach, new targets. External Study IP/B/AGRI/IC/2009-038 for European Parliament (Directorate General for internal policies - policy department B), 167 p.
- Burrell A., 2009. The CAP, looking back, looking ahead. *Journal of European Integration*, 31 (3), pp 271-289.

- Burgaz F., 2010. The spanish agricultural insurance scheme: national experiences and recommendations looking at the CAP post 2013. Briefing note IP/B/AGRI/IC/2010-049 for European Parliament (Directorate General for internal policies - department B), 33 p.
- Butault J. P., Gohin A., Guyomard H., Barkaoui A., 2005. Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003. *Revue Française d'Economie*, 20 (1), pp 57-107.
- Capitanio B., 2010. The increase in risk exposure of the european farmers: a comparison between EU and north american tools looking at the CAP post 2013. Briefing note IP/B/AGRI/IC/2010-050 for European Parliament (Directorate General for internal policies - policy department B), 36 p.
- Chalmin P., 2008. Que peuvent les marchés ? *Oléagineux, corps gras lipides*, n°6, pp 391-395.
- Chambon N., Fernandes S., 2010. Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la stratégie Europe 2020 ? Rapport Notre Europe, 93 p.
- Chatellier V., 2009-a. The future of the CAP beyond 2013: the reform of market regulation mechanisms. Briefing note IP/B/AGRI/IC/2009-059 for European Parliament (Directorate General for internal policies - policy department B), 40 p.
- Chatellier V., 2009-b. The distributional structure of green box subsidies in the European Union and France. In: *Agricultural subsidies in the WTO Green Box*. Cambridge University Press, pp 258-303.
- Chatellier V., Guesdon J.C., Guyomard H., Perrot C., 2010. Les producteurs d'ovins et les éleveurs laitiers extensifs sont les principaux bénéficiaires de l'application française du bilan de santé de la PAC. *INRA Productions animales*, 23 (3), pp 243-254.
- Chatellier V., Guyomard H., 2008. Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles. *INRA sciences sociales*, n°6, décembre, 8 p.
- Chatellier V., Guyomard H., 2010. Health Check in France: a significant redistribution of budgetary payments? OECD Workshop, Paris, 10-11 mach, 16 p.
- Commission européenne, 2010-a. Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Communication, 35 p.
- Commission européenne, 2010-b. Le réexamen du budget de l'UE. Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 33 p.
- Commission européenne, 2010-c. Le fonds européen agricole de garantie (exercice 2009). Troisième rapport financier au Parlement européen et au Conseil, 21 p.
- Commission européenne, 2010-d. La politique agricole commune après 2013 : synthèse des contributions au débat public, 40 p.
- Commission européenne, 2010-e. La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir. Communication, 16 p.
- Commission européenne, 2010-f. Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers. Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, 19 p.
- Commission européenne, 2010-g. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait, 19 p.

- Commission européenne, 2010-h. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, 68 p.
- Commission européenne, 2010-i. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1234 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation, 62 p.
- Commission européenne, 2010-j. Orientations de l'UE relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées alimentaires. Communication, 15 p.
- Commission européenne, 2010-k. Lignes directrices sur l'étiquetage des denrées alimentaires utilisant des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP) comme ingrédients. Communication, 5 p.
- Commission européenne, 2010-l. Prospects for agricultural markets and income in the EU 2010-2020. Report, 76 p.
- Commission européenne, 2011-a. The CAP in perspectives: from market intervention to policy innovation. *Agricultural Policy Perspectives, briefs n°1*, 12 p.
- Commission européenne, 2011-b. The future of CAP direct payments. *Agricultural Policy Perspectives, briefs n°2*, 12 p.
- Commission européenne, 2011-c. The future of the CAP market measures. *Agricultural Policy Perspectives, briefs n°3*, 9 p.
- Commission européenne, 2011-d. The future of rural development policy. *Agricultural Policy Perspectives, briefs n°3*, 9 p.
- Conseil européen, 2007. Règlement (CE) n°1234/2007 du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole, 149 p.
- Conseil européen, 2009. Règlement (CE) n°73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune, 243 p.
- Cordier J., 2008. Etude des risques de marché agricole en France : cadre d'analyse, modélisation et organisation des instruments de gestion. Rapport pour COPEIAA, 105 p.
- Cordier J., Gohin A., 2011. Quelle intervention publique en agriculture pour la gestion des risques de marché ? Nos recommandations. Note INRA, 11 p.
- Cour des comptes européenne, 2009. Have the management instruments applied to the market in milk and milk products achieved their main objectives? Special Report, 64 p.
- Courleux F., 2008. Prévention et gestion des risques en agriculture. Note *Analyse du service de la statistique et de la prospective*, n°2, 4 p.
- De Schutter O., 2010. Food commodities speculation and food price crises. Briefing note 2, United nations special, 13 p.
- Desjeux Y., Dupraz P., Thomas A., 2011. La difficile question des biens publics en agriculture : réflexions autour des outils économiques. Note INRA, 23 p.
- Diaz-Bonilla E., Ron J.F., 2010. Food security, price volatility and trade: some reflections for developing countries. ITCS Issue paper, n°28, 69 p.
- FAO, 2009-a. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : le point sur l'élevage. Rapport, 186 p.

- FAO, 2009-b. La situation des marchés de produits agricoles. Flambée des prix et crise alimentaire (expérience et enseignement). Rapport, 60 p.
- FAO, 2010-a. Flambée des prix sur les marchés alimentaires : comment réglementer les marchés à terme organisés ? Perspectives économiques et sociales – synthèse 9, 2 p.
- FAO, 2010-b. Food outlook (global market analysis). Report, november, 115 p.
- FAO, 2010-c. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées. Rapport, 63 p.
- FAO, 2010-d. Quand l'urgence dure plusieurs décennies : comment améliorer la sécurité alimentaire dans les situations de crises prolongées. Perspectives économiques et sociales – synthèse, n°7, 2 p.
- FAPRI, 2010. US and world agricultural outlook, 401 p.
- Galtier F., 2009. Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement ? Working paper, Moisa, n°4, 27 p.
- Garcia Azcarate T., 2009. La PAC après son bilan de santé. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°528, 10 p.
- Gérard F., 2008. L'instabilité des prix agricoles : réflexion sur les causes et les implications de la flambée des prix. *Oléagineux, corps gras lipides*, n°6, pp 378-384.
- Gohin A., 2009. Le bilan de santé de la Politique Agricole Commune : faut-il des exceptions au traitement général ? *Economie et Prévision*, n°189, pp. 1-20
- Guyomard H., 2008. Expliquer les évolutions des cours des matières premières agricoles : À l'impossible, nul n'est tenu ! *Oléagineux, corps gras lipides*, n°6, pp 364-377.
- Guyomard H., 2009. Nourrir la planète de façon durable est possible, à condition que... *Politique étrangère*, vol 2, pp 291-303.
- Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert F., 2007. La politique de soutien des revenus dans l'UE. Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), pp 125-179.
- Institut de l'Élevage, 2011. Le marché mondial de la viande bovine en 2010. *Le Dossier Economie de l'Élevage*, n°407, 39 p.
- Jacquot M., 2010. L'OMC dispose-t-elle des moyens pour réglementer les marchés agricoles. Note pour l'Académie d'Agriculture de France, 14 p.
- Jamet, 2008. Politiques agricoles : libre-échange et nouvelles régulations. *Oléagineux, corps gras lipides*, n°6, pp 396-399.
- Josling T., Anderson K., Schmitz A., Tangermann S., 2010. Understanding international trade in agricultural products: one hundred years of contributions by agricultural economists. *American Journal of Agricultural Economics*, vol 92(2), pp 424-446.
- Jouyet J. P., de Boissieu C., Guillon S., 2010. Prévenir et gérer l'instabilité des marchés agricoles. Rapport d'étape, 18 p.
- Kimura S., Antón J., LeThi C., 2010. Farm level analysis of risk and risk management strategies and policies: cross country analysis. *OECD Working Papers*, n°26, 54 p.
- Kroll J. C., 2007. Politique agricole. L'insoutenable légèreté des économiste. *Economie Rurale*, n°300, pp 42-47.
- Latruffe L., Le Mouél C., 2009. Capitalization of government support in agricultural land prices: What do we know? *Journal of Economic Surveys*, 23(4), pp 659-691.

- Lyon G., 2010. Document de travail sur l'avenir de la PAC. Commission Agriculture et Développement Rural du Parlement européen, 15 p.
- Massot A., 2010-a. Les politiques structurelles et de cohésion après le Traité de Lisbonne. Rapport pour le Parlement Européen - Direction Générale des politiques internes de l'Union (département thématique B), 58 p.
- Massot A., 2010-b. Les réformes de la PAC. Note pour le site internet Europarl, 7 p.
- Mazoyer M., 2009. Quelle est l'étendue des insuffisances agricoles et alimentaires présentes ? *Tropicultura*, vol 27 (4), pp 246-252.
- Melendez-Ortiz R., Bellmann C., Hepburn J., 2009. Agriculture subsidies in the WTO green box, Cambridge Press University, 626 p.
- Ministère de l'agriculture Allemagne et France. Position franco-allemande pour une PAC forte au-delà de 2013. Note à la Commission européenne, 5 p.
- Munier B., 2010. Commodity price volatility: causes and impact on the EU agricultural markets. Report for the European Parliament - (policy department B), 31 p.
- Nallet H., 2010. L'Europe gardera-t-elle ses paysans : une mise en perspective de la réforme de la PAC. Fondation Jean Jaurès, 183 p.
- OCDE, 2009. Managing risk in agriculture: a holistic approach. Report, 68 p.
- OCDE-FAO, 2010. Perspectives agricoles OCDE-FAO 2010-2019. Rapport, 98 p.
- OMC, 2010. Statistique du commerce international. Rapport, 250 p.
- Parlement européen, 2010. L'avenir de la PAC après 2013. Résolution du 8 juillet, 15 p.
- Piet L., Courleux F., Guyomard H., 2006. Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique. Notes et études économiques, n°25, pp 45-78
- Pisani E., Chatellier V., 2010. La faim dans le monde, le commerce et les politiques agricoles. *Revue Française d'Economie*, vol 25 (1), pp 3-77.
- Programme Alimentaire Mondial, 2009. La faim et le rôle des marchés. Rapport, 213 p.
- Ramos-Real E., Gallardo-Cobos R. The future of the CAP beyond 2013: the reform of rural development policy. Briefing Note IP/B/AGRI/IC/2009-060 for European Parliament (Directorate General for internal policies - policy department B), 61 p.
- Roussillon-Montfort M. A., 2008. Les marchés à terme agricoles en Europe et en France. *Notes et Etudes Economiques*, n°30, pp. 99-124.
- Sanders D. R., Irwin S. H., Merrin R. P., 2010. The adequacy of speculation in agricultural futures markets: too much of a good thing? *Applied Economic Perspectives and Policy*, 32 (1), pp 77-94.
- Sénécal B., 2010. Voies et moyens d'une nouvelle régulation. Rapport du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), 49 p.
- Swinbank A., 2008. Potential WTO Challenges to the CAP. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, n°56, pp 445-456.
- Timmer C. P., 2010. Reflections on food crises past. *Food policy*, vol 35 (1), pp 1-11.
- Voituriez T., 2009. Hausse des prix agricoles et de l'énergie : quelles relations et implications à moyen terme et à long terme ? Note de l'IFRI, 37 p.
- Wright B., 2009. International grain reserves and other instruments to address volatility in grain markets. World Bank, Policy Research Working Paper 5028, 52 p.